Rekenkamer
ROTTERDAM

Meent 94
t 010 • 267 22 42

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
19 oktober 2023

ons kenmerk
RR/23.32/MvA/JW/CL

pagina
1 van 1

betreft
RO2301 rapport doorwerken aan daklozenopvang

Geacht raadslid,

Hierbij zend ik u het door de Rekenkamer Rotterdam vastgestelde rapport 'doorwerken aan daklozenopvang'. Het rapport is vandaag gepubliceerd en is digitaal op onze website beschikbaar. Een exemplaar treft u aan in de bijlage.

Op woensdag 17 januari 2024 zal ik het rapport in de commissie ZWECS toelichten.

Met vriendelijke groet,

Dr.ir. Marjolein van Asselt
directeur

bijlagen
1

doorwerken aan daklozenopvang

opvolgingsonderzoek

Rekenkamer
Rotterdam

doorwerken aan daklozenopvang

opvolgingsonderzoek

Rekenkamer
Rotterdam

Rekenkamer ROTTERDAM

voorwoord

Ook in een welvarend land als Nederland zijn er helaas mensen die dakloos raken. Ondanks dat het moeilijk is te bepalen hoeveel mensen geen eigen thuis hebben, zijn er voldoende aanwijzingen dat dit maatschappelijke probleem niet kleiner maar eerder groter wordt.[1] Daklozenopvang beoogt deze mensen te helpen, niet alleen door een (tijdelijk) dak boven het hoofd te bieden, maar ook door zorg en begeleiding. In 2018 publiceerde de rekenkamer een rapport over daklozenopvang. De gemeenteraad nam de 7 aanbevelingen om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen (geamendeerd) over en vulde die aan met moties.

Het is belangrijk voor de gemeenteraad om te weten hoe die aanbevelingen door het college zijn opgepakt en uitgevoerd. Het is ook belangrijk om te weten welke aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Het instituut rekenkamer kent het instrument opvolgingsonderzoek. Dat houdt in dat elke rekenkamer mag onderzoeken of en hoe aanbevelingen uit eerder onderzoek zijn opgevolgd. In 2021 hebben we besloten jaarlijks een opvolgingsonderzoek te doen.

Vijf jaar na de publicatie van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven' is een goed moment voor opvolgingsonderzoek. Er is voldoende tijd verstreken om een oordeel over de opvolging te kunnen vellen. Tegelijkertijd is er vandaag de dag in Rotterdam veel aandacht voor het vraagstuk van dakloosheid. Dat maakt dit opvolgingsonderzoek actueel en urgent.

We hebben vastgesteld dat een deel van de aanbevelingen is opgevolgd en we hebben in kaart gebracht hoe dat is gedaan. Als het gaat om de doorwerking van het rapport en het verbeteren van de daklozenopvang, heeft de gemeente wel degelijk thuis gegeven. Maar er zijn ook aanbevelingen niet opgevolgd. Het gaat dan om de aanbevelingen die bijvoorbeeld betrekking hadden op het terugdringen van uitval en de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang. Deze aanbevelingen vragen niet alleen om aanpassingen in de werkwijze, maar mogelijk om structurele veranderingen in de manier van werken en de achterliggende uitgangspunten.

De belangrijkste aanbeveling aan het college op basis van dit opvolgingsonderzoek is om te onderzoeken in hoeverre de niet opgevolgde aanbevelingen nog steeds relevant zijn en om naar bevind van zaken te handelen. Daarnaast doen we aanbevelingen die gericht zijn op het bevorderen van doorwerking meer in het algemeen. Die aanbevelingen zijn in feite lessen die uit deze opvolgingscasus te leren zijn en die relevant zijn voor het leren van rekenkamerrapporten op alle beleidsterreinen.

Marjolein van Asselt
Directeur Rekenkamer Rotterdam

1 Zie bijvoorbeeld het onderzoek: Hogeschool Utrecht, 'Iedereen telt mee!, resultaten eerste ETHOS-telling van dak- en thuisloosheid in regio Noordoost-Brabant', 5 oktober 2023.

Rekenkamer
ROTTERDAM

	voorwoord	**3**
	bestuurlijke nota	**7**
1	inleiding	9
2	bestuurlijke conclusies	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	11
3	aanbevelingen	17
4	bestuurlijke reactie	19
5	nawoord: aandachtspunten gemeenteraad	25
	nota van bevindingen	**27**
1	inleiding	29
1-1	aanleiding onderzoek	29
1-2	doel- en vraagstelling	29
1-3	aanbevelingen en raadsbesluit	30
1-4	afbakening	32
1-5	onderzoeksaanpak	32
1-6	leeswijzer	32
2	opvolging nader bekeken	33
2-1	inleiding	33
2-2	procesafspraken opvolging aanbevelingen Rotterdam	33
2-3	vormen van opvolging	34
3	procedurele opvolging	37
3-1	inleiding	37
3-2	tijdlijn	37
3-3	plan van aanpak en raadsinformatie	38
3-3-1	plan van aanpak	38
3-3-2	periodieke rapportage over voortgang aanbevelingen	40
3-3-3	navolgbare informatieverstrekking aan raad	40
4	beleidsmatige opvolging aanbevelingen	43
4-1	inleiding	43
4-2	opvolging per aanbeveling	44
4-2-1	aanbeveling 1: stuur op het terugdringen van uitval	44
4-2-2	aanbeveling 2: stimuleer de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang	46
4-2-3	aanbeveling 3: herformuleer criteria voor opvang	49

4-2-4	aanbeveling 4: ketenbrede aanpak voor jongeren	50
4-2-5	aanbeveling 5: verken uitzonderingen Rotterdamwet	52
4-2-6	aanbeveling 6: versterk de inzet op de preventie bij risicogroepen.	53
4-2-7	aanbeveling 7: verbeter de monitoring van de maatschappelijke opvang	58
4-2-8	motie 'Housing First ook in Rotterdam'	60
4-2-9	motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid'	61
4-2-10	motie 'Doorontwikkeling nachtopvang'	62
4-3	opvolging samengevat	63
5	doorwerking nader bekeken	65
5-1	inleiding	65
5-2	opvolging aanbevelingen	65
5-2-1	procedurele opvolging	65
5-2-2	beleidsmatige opvolging	66
5-2-3	conceptuele doorwerking	67
5-2-4	agenderende doorwerking	68
5-3	bepalende factoren	68
5-4	samenvatting	70
	bijlagen	**73**
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	75
bijlage 2	bronnenlijst	78
bijlage 3	afkortingen	80

bestuurlijke nota

1 inleiding

In mei 2018 publiceerde de Rekenkamer Rotterdam het rapport 'Niet thuis geven'. Dit onderzoek liet zien dat de hulpverlening aan dakloze mensen in de gemeente Rotterdam meerdere tekortkomingen had.[2] Het rapport schetste dat de gemeente te weinig invulling gaf aan haar wettelijke taak om eerste opvang te bieden aan alle dakloze Nederlanders en dat het te lang duurde voordat zij konden uitstromen uit de opvang of doorstromen naar een andere voorziening. Door de lange wachttijd verliet bovendien een deel van de dakloze mensen al voortijdig de opvang voordat zij konden doorstromen naar huisvesting. In het rapport uit 2018 deed de rekenkamer zeven aanbevelingen aan het gemeentebestuur om de ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren in de gemeente te verbeteren. De aanbevelingen zijn in verkorte vorm opgenomen in de onderstaande tabel.

tabel A : aanbevelingen uit rapport 'Niet thuis geven'

1	Stuur in het proces van ondersteuning van daklozen op het terugdringen van uitval. a Zet in op vaste begeleiding vanuit één professional gedurende het hele traject; b Houd zicht op de ondersteuning door actief te monitoren op casusniveau; c Heb oog voor de ervaringen en behoeften van daklozen.
2	Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang, met name 'Housing First'.
3	Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang. a Zorg dat de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken; b Zorg dat daklozen zonder OGGZ-problematiek[3] transparant worden geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding en onderdak.
4	Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in crisisnachtopvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in tekorten en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar extra kwetsbare groepen.
5	Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte en handel hiernaar.
6	Versterk de inzet op preventie van dakloosheid bij risicogroepen. a Verken met reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen; b Zet bij Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep die begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangt; c Zorg voor coördinatie tussen wijkteams, vraagwijzers en stedelijke loketten bij ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden.
7	Verbeter de monitoring van maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.

2 De rekenkamer spreekt in dit rapport over 'dakloze mensen' en niet over 'daklozen', tenzij er tekst uit het rapport uit 2018 wordt aangehaald. In dat geval wordt de originele tekst aangeh

De raad besloot bijna alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen. Alleen aanbeveling 1a en aanbeveling 5 werden geamendeerd aangenomen. Ook nam de gemeenteraad bij de behandeling van het rekenkamerrapport drie moties aan die aansluiten op de aanbevelingen en een nadere actie van het college vragen. Deze moties gingen onder meer over preventie van dakloosheid, Housing First (direct zelfstandige huisvesting in combinatie met intensieve ondersteuning) en doorontwikkeling van de nachtopvang.

Met dit opvolgingsonderzoek wil de rekenkamer nagaan in hoeverre het college de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' en de daaraan gerelateerde moties van de gemeenteraad heeft opgevolgd. Ook wil de rekenkamer met dit opvolgingsonderzoek inzicht geven in de factoren die van invloed zijn geweest op de wijze en mate van doorwerking. Zo wil de rekenkamer de gemeenteraad ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende taak. Ook draagt het opvolgingsonderzoek bij aan de leercyclus binnen de rekenkamer zelf.

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op vier verschillende vormen van opvolging: procedurele opvolging, beleidsmatige opvolging, conceptuele doorwerking en agenderende doorwerking. Deze vormen van opvolging zijn in de tabel hieronder verder uitgewerkt.

tabel B: vormen van opvolging van rekenkameronderzoek

1	procedurele opvolging	Wordt een plan van aanpak opgesteld, is dit binnen de gestelde termijnen, is daarin concreet uitgewerkt wat de gemeente gaat doen en wordt de raad over de voortgang hiervan geïnformeerd?
2	beleidsmatige opvolging	Leidt een aanbeveling tot de beoogde aanpassingen in beleid en doorvertaling naar de uitvoering?
3	conceptuele doorwerking	Zetten de conclusies en aanbevelingen aan tot nadere analyse en reflectie binnen de organisatie en leidt dat tot verandering in kennis of opvattingen?
4	agenderende doorwerking	Leiden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek tot bewustwording van het belang van het onderwerp en tot een politiek debat?

3 Openbare Geestelijke Gezondheidszorg.

2 bestuurlijke conclusies

2-1 hoofdconclusies

1 Niet alle zeven aangenomen aanbevelingen van het rapport 'Niet thuis geven' en drie daarbij aansluitende moties zijn opgevolgd.
   a Vier aanbevelingen zijn vertaald in beleid en daadwerkelijk uitgevoerd. Het gaat om de aanbevelingen over aanpassing van de criteria voor toegang (aanbeveling 3), over een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen voor jongeren (4), over het verkennen van het wegnemen van belemmeringen in de Rotterdamwet (5) en over preventie bij risicogroepen (6).
   b Drie aanbevelingen zijn naar het oordeel van de rekenkamer op dit moment niet voldoende opgevolgd. Het gaat om de aanbevelingen gericht op het terugdringen van uitval (1), het stimuleren van alternatieve vormen van opvang (2) en het verbeteren van de monitoring (7).
   c Twee door de rekenkamer onderzochte moties zijn volledig opgevolgd. Het gaat om de motie over Housing First en de motie over de doorontwikkeling van de nachtopvang. De derde motie (over versterking van de preventie van dakloosheid) is gedeeltelijk geland in beleid en gedeeltelijk uitgevoerd.

2 De gemeente is er relatief goed in geslaagd aanbevelingen en moties op te volgen die gericht zijn op aanscherping van bestaande werkwijzen of werkprocessen. De aanbevelingen en de moties die een grotere verandering in werkwijze of methodiek vragen, zijn beperkter opgevolgd dan beoogd.

3 De gemeenteraad is beperkt geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen. De enige terugkoppeling hierover aan de raad was ondergebracht in de collegebrief van juli 2019 over het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Deze brief was inhoudelijk weinig informatief. Het is voor de raad niet goed navolgbaar op welke wijze en in welke mate opvolging aan de aanbevelingen is gegeven.

2-2 toelichting hoofdconclusies

1 *Niet alle zeven aangenomen aanbevelingen van het rapport 'Niet thuis geven' en drie daarbij aansluitende moties zijn opgevolgd.*

De rekenkamer formuleerde in 2018 zeven aanbevelingen ter verbetering van de hulpverlening aan dakloze mensen in Rotterdam. De raad droeg het college in een raadsbesluit op om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Twee aanbevelingen werden geamendeerd overgenomen.

De rekenkamer heeft onderzocht in welke mate het college vervolgens opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen en de daarop gebaseerde moties. Hierbij is onder meer gekeken naar de mate waarin een aanbeveling heeft geleid tot de beoogde aanpassing in

beleid en tot daadwerkelijke uitvoering. Dit laatste wil zeggen dat er aantoonbaar acties zijn uitgevoerd en, indien relevant, hierover afspraken zijn gemaakt met stakeholders.

In onderstaande tabel is de mate van opvolging per aanbeveling en motie weergegeven Daarbij is onderscheid gemaakt tussen opvolging in het beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Het oordeel is samengevat in drie begrippen: 'ja', 'gedeeltelijk' en 'nee'. Het oordeel 'ja' is gegeven als aan alle relevante normen is voldaan. Van 'gedeeltelijk' is sprake in de situatie dat aan enkele normen wel en enkele normen niet is voldaan. Het oordeel 'nee' is gebruikt als aan geen van de normen is voldaan.

tabel C: opvolging aanbevelingen

Aanbeveling	geland in beleid	daadwerkelijk uitgevoerd
1 terugdringen van uitval		
a meest passende ondersteuner*	nee	gedeeltelijk
b actieve monitoring casusniveau	nee	gedeeltelijk
c zicht houden behoeften daklozen	nee	nee
2 stimuleren alternatieve vormen opvang	gedeeltelijk	gedeeltelijk
3 aanpassing criteria toegang		
a van daklozen zonder regiobinding	ja	ja
b van daklozen zonder OGGZ-problematiek	ja	ja
4 ketenbrede aanpak tekort plaatsen jongeren	ja	ja
5 verken wegnemen belemmeringen Rotterdamwet*	ja	ja
6 preventie risicogroepen		
a ex-gedetineerden met reclassering	ja	ja
b huisuitzettingen	ja	ja
c coördinatie ondersteuning bankslapers	ja	ja
7 verbetering monitoring	gedeeltelijk	gedeeltelijk
motie Housing First	ja	ja
motie versterking preventie dakloosheid	gedeeltelijk	gedeeltelijk
motie doorontwikkeling nachtopvang	ja	ja

* geamendeerde aanbeveling

Bij de meeste aanbevelingen is er geen verschil tussen het oordeel over de landing in beleid en over de daadwerkelijke uitvoering. Een goede landing van een aanbeveling in beleid was in dit geval dus een indicatie voor het vervolgens goed oppakken van de uitvoering.

a *Vier aanbevelingen zijn geland in beleid en daadwerkelijk uitgevoerd. Het gaat om de aanbevelingen over aanpassing van de criteria voor toegang (aanbeveling 3), over een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen voor jongeren (4), over het verkennen van het wegnemen van belemmeringen in de Rotterdamwet (5) en over preventie bij risicogroepen (6).*

De rekenkamer constateert dat vier aanbevelingen volledig zijn opgevolgd. Dit wil ten eerste zeggen dat deze aanbevelingen zijn opgenomen in beleidsstukken, dat daarbij concreet is gemaakt hoe dat gaat gebeuren en dat deze uitwerking in lijn is met de bedoeling van de rekenkamer. Ten tweede betekent dit dat de voorgenomen acties

aantoonbaar zijn uitgevoerd en dat er afspraken over zijn gemaakt met betrokken partijen indien dat nodig is.

b *Drie aanbevelingen zijn naar het oordeel van de rekenkamer op dit moment niet voldoende opgevolgd. Het gaat om de aanbevelingen gericht op het terugdringen van uitval (1), het stimuleren van alternatieve vormen van opvang (2) en het verbeteren van de monitoring (7).*

Twee aanbevelingen hebben gedeeltelijk een plaats gekregen in beleidsdocumenten en zijn ook gedeeltelijk uitgevoerd. Dit zijn de aanbevelingen om alternatieve vormen van opvang te stimuleren (2) en de monitoring te verbeteren (7).

Van één aanbeveling (aanbeveling 1, over terugdringen van uitval) heeft de rekenkamer geen herleidbare vertaling aangetroffen in beleidsdocumenten. Deze aanbeveling bestaat uit drie deelaanbevelingen. Opvallend is dat bij aanbeveling 1a en b uit interviews blijkt dat er wel activiteiten in gang zijn gezet die passen bij de bedoeling van deze deelaanbevelingen. Aanbeveling 1c is niet opgevolgd. Verder is opvallend dat aanbeveling 1a geamendeerd is aangenomen door de raad, maar in collegestukken wordt geconstateerd dat deze aanbeveling niet is overgenomen en er dus geen vervolg nodig zou zijn.

c *Twee door de rekenkamer onderzochte moties zijn volledig opgevolgd. Het gaat om de motie over Housing First en de motie over de doorontwikkeling van de nachtopvang. De derde motie (over versterking van de preventie van dakloosheid) is gedeeltelijk geland in beleid en gedeeltelijk uitgevoerd.*

Bij de raadsbehandeling van het rekenkamerrapport zijn drie moties ingediend die in aansluiting op de aanbevelingen een nadere actie van het college vragen. Voor twee moties ('Housing First' en 'Doorontwikkeling') geldt dat deze volledig zijn opgevolgd. De motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid' is gedeeltelijk geland in beleid en gedeeltelijk uitgevoerd. Het in de motie gevraagde preventieplan ontbreekt en nieuwe oplossingsrichtingen zijn niet aangetroffen.

Verder is opvallend dat de motie over doorontwikkeling door ambtenaren vaak wordt aangehaald als impuls voor aanpassingen ter verbetering van de privacy en het verminderen van het aantal bedden per kamer. De inhoud van de motie is echter anders.[4]

2 *De gemeente is er relatief goed in geslaagd aanbevelingen en moties op te volgen die gericht zijn op aanscherping van bestaande werkwijzen of werkprocessen. De aanbevelingen en de moties die een grotere verandering in werkwijze of methodiek vragen, zijn beperkter opgevolgd dan beoogd.*

Aanbevelingen en moties lopen uiteen in het type verandering dat wordt beoogd. Een deel is gericht op aanscherpingen van bestaande werkwijzen, samenwerkingsafspraken, werkprocessen of gehanteerde criteria. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbevelingen over afspraken met de reclassering (6a), over coördinatie bij

4 Die gaat namelijk over het ontwikkelen van nieuwe instrumenten ter voorkoming van dakloosheid, ontwikkelen van kleinschalige woon-zorg initiatieven voor snellere uitstroom uit crisisopvang, inzetten meer ervaringsdeskundigen en opnemen van cijfers over Centraal Onthaal in de nieuwe raadsmonitor.

de ondersteuning van bankslapers (6c) of over de criteria voor toegang tot de nachtopvang (3).

Daarnaast zijn er aanbevelingen die zich richten op een transformatie van de bestaande werkwijze of methodiek. Deze vergen veranderingen van meer fundamentele aard. Voorbeelden daarvan zijn de aanbevelingen gericht op het terugdringen van uitval (1) en totstandkoming van alternatieve vormen van opvang (2) en de raadsmotie over innovatie in de aanpak van preventie. Opvolging van deze aanbevelingen vraagt nadere analyse en deels ook een andere kijk op de eigen aanpak. Dit wordt ook wel conceptuele doorwerking genoemd.

De rekenkamer constateert dat de aanbevelingen en moties in de tweede categorie (gericht op veranderingen van meer fundamentele aard) beperkter zijn opgevolgd dan was beoogd. Dit geldt ten eerste voor de aanbeveling over het terugdringen van de uitval in de gehele opvangketen (1). De aanbeveling over de alternatieven voor de nachtopvang (2) is minder vergaand opgevolgd dan de rekenkamer voor ogen had.
Het college heeft weliswaar verschillende alternatieven ontwikkeld, maar deze zijn nog relatief beperkt van omvang en ook deels nog een pilot. Het grootste deel van de dakloze mensen komt nog steeds terecht in het traditionele opvangmodel (slaapzalen in de nachtopvang). Daarnaast ziet de rekenkamer een weinig innovatieve invulling van de motie gericht op de versterking van de preventie.

De rekenkamer ziet ook voorbeelden waarbij wel sprake is van conceptuele doorwerking. Zo is een kentering te zien in het denken over en de aanpak van huisuitzettingen. Hierin is meer aandacht voor de psychologie achter schulden en het belang van preventie. Dit heeft ook geleid tot een andere houding ten opzichte van huisuitzettingen en besef van het belang deze te voorkomen. Ook ziet de rekenkamer dat de aanbeveling en de motie over Housing First hebben geleid tot de bereidheid bij de gemeente en het veld om deze methode in te zetten. Hiermee heeft de gemeente ook veranderingen van fundamentele aard tot stand gebracht.

Verschillende factoren hebben bijgedragen aan de mate waarin aanbevelingen zijn opgevolgd. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het onderzoek, interne factoren (binnen de organisatie) en externe factoren.

Onder de kwaliteit van het onderzoek worden in de literatuur factoren verstaan als de kwaliteit van de analyse, onderbouwing van bevindingen, herkenbaarheid van conclusies en mate waarin bevindingen concreet zijn. Uit de gehouden interviews voor het opvolgingsonderzoek blijkt dat ambtenaren over het algemeen weinig opmerkingen hadden over de analyse en onderbouwing van ‘Niet thuis geven’ en dat bevindingen herkenbaar waren. Hoewel veel bevindingen niet als verrassing kwamen droegen ze wel bij aan interne en externe bewustwording.

De belangrijkste interne factor die in de literatuur wordt genoemd, is de mate waarin er draagvlak is in de organisatie voor de uitkomsten van het rapport. Uit de gehouden interviews maakt de rekenkamer op dat het rekenkameronderzoek binnen de ambtelijke organisatie veel aandacht kreeg. De meeste geïnterviewde ambtenaren merken op dat over de conclusies en aanbevelingen geen discussie was. Er was bestuurlijk draagvlak en ook de ambtelijke organisatie vond het belangrijk met de conclusies en aanbevelingen aan de slag te gaan.

Ook externe factoren kunnen invloed hebben op de opvolging van aanbevelingen. Het gaat dan met name om landelijke ontwikkelingen (als wetgeving of beleid) en maatschappelijke trends. De rekenkamer constateert dat verschillende aanbevelingen samenvielen met dergelijke ontwikkelingen of maatschappelijke trends. Voorbeelden zijn de bredere landelijke aandacht voor Housing First, landelijke afspraken over nazorg aan ex-gedetineerden en diverse publicaties over de oorzaken van het ontstaan van schulden. Deze ontwikkelingen versterkten het begrip van het nut van de gevraagde acties in de aanbevelingen.

3 *De gemeenteraad is beperkt geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen. De enige terugkoppeling hierover aan de raad was ondergebracht in de collegebrief van juli 2019 over het Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers. Deze brief was inhoudelijk weinig informatief. Het is voor de raad niet goed navolgbaar op welke wijze en in welke mate opvolging aan de aanbevelingen is gegeven.*

Naast de inhoudelijke opvolging van de aanbevelingen heeft de rekenkamer ook gekeken in hoeverre het college de procedurele afspraken over de opvolging is nagekomen en de raad daarover heeft geïnformeerd. Het gaat daarbij om het rapporteren over de aanpak binnen een periode van een half jaar. Daarnaast is van belang dat het college de raad periodiek informeert over de voortgang.

Het college heeft na het verschijnen van het rapport geen specifiek plan van aanpak opgesteld over de opvolging van de aanbevelingen. In een brief over het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' (uit juli 2019) gaf het college beknopt aan in welk document iedere aanbeveling van de rekenkamer nader is uitgewerkt. Deze terugkoppeling is iets later dan was gevraagd in het raadsbesluit. De terugkoppeling heeft bovendien niet de vorm van een plan van aanpak, terwijl dat in de verordening van de rekenkamer wel wordt gevraagd. De collegebrief past wel bij het algemener gestelde raadsbesluit ('rapporteren over de voortgang').

Inhoudelijk is de terugkoppeling weinig informatief. Het bevat voornamelijk verwijzingen naar andere documenten waarin de aanbevelingen niet herkenbaar zijn terug te vinden. De informatie over de opvolging is daarmee gefragmenteerd en niet goed navolgbaar voor de raad.

Na de publicatie van de genoemde brief heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden over de realisatie van de aanbevelingen. De gekozen insteek van het college is dat de aanbevelingen allemaal zijn geland in beleid en daarmee zijn opgevolgd. Er is geen toetsing geweest of daadwerkelijk opvolging aan aanbevelingen is gegeven.

De gehanteerde werkwijze waarbij de aanbevelingen in verschillende documenten landen, beperkt niet alleen het zicht op de opvolging bij de raad. Ook leidt deze werkwijze tot verwatering van het doel van de aanbeveling en tot het risico op een andere interpretatie.

Rekenkamer
ROTTERDAM

3 aanbevelingen

De rekenkamer heeft op basis van de conclusies drie aanbevelingen geformuleerd.

1 *Toets in hoeverre de niet afdoende uitgevoerde aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' nog voldoende actueel zijn om op te volgen. Informeer de raad over deze toetsing en handel vervolgens naar de uitkomsten.*

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat drie aanbevelingen slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Het gaat om aanbevelingen gericht op het terugdringen van uitval (aanbeveling 1), het stimuleren van alternatieve vormen van opvang (aanbeveling 2) en het verbeteren van de monitoring (aanbeveling 7). Gezien de aard van de aanbevelingen verwacht de rekenkamer dat deze nog steeds relevant zijn, maar dit is met dit opvolgingsonderzoek niet onderzocht. Vandaar dat het college wordt gevraagd te toetsen of de aanbevelingen in de huidige situatie nog actueel zijn en hiervan verslag te doen aan de raad. Vervolgens kan op basis van de uitkomsten worden gehandeld.

2 *Stel altijd een separaat plan van aanpak op voor de raad over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer. Besteed in het plan van aanpak aandacht aan een concrete en navolgbare uitwerking van de wijze van opvolging van iedere aanbeveling.*

Om inzichtelijk te maken op welke wijze het college opvolging geeft aan het raadsbesluit over een rekenkamerrapport, is ten eerste van belang dat er altijd een separaat plan van aanpak door het college wordt opgesteld. Het verdient daartoe aanbeveling in het raadsbesluit ook expliciet om een plan van aanpak te vragen met de termijn van een half jaar. Ten tweede moet het plan van aanpak duidelijk maken wat het college concreet van plan is en hoe dit gaat worden uitgevoerd. Alleen op deze wijze is het voor de raad mogelijk te volgen op welke wijze het college met de aanbevelingen aan de slag gaat.

3 *Bevorder het 'breder leren' van rekenkameraanbevelingen bij de ambtelijke organisatie. Benut daartoe het proces voor het opstellen van het plan van aanpak en de nieuwe verplichting voor het college om te rapporteren over de opvolging van rekenkameraanbevelingen.*

Aanbevelingen van de rekenkamer kunnen gericht zijn op relatief eenvoudige aanpassingen in beleid of uitvoering. Er zijn echter ook aanbevelingen die een meer fundamentele verandering in werkwijze of methodiek beogen. Deze aanbevelingen vragen een nadere vertaalslag door de ambtelijke organisatie. Voor deze vertaalslag zijn verdiepende activiteiten nodig als een nadere analyse, interne sessies of het raadplegen van externe deskundigen. Dit proces zorgt voor reflectie, vergroting van kennis en meer draagvlak bij de organisatie en daarmee tot wat de rekenkamer 'breder leren' noemt. Met name de periode gedurende het opstellen van een plan van aanpak is hiervoor geschikt.

Ook kan de nieuwe verplichting voor het college om jaarlijks te rapporteren over opvolging van rekenkameraanbevelingen worden benut. Deze nieuwe verplichting volgt uit de per 1 januari 2023 ingetreden Wet versterking decentrale rekenkamers.
De rapportage van het college kan juist reflectie die meer (doorloop)tijd vraagt, inbedden in de organisatie.

4 bestuurlijke reactie

Wij willen u bedanken voor het grondige en zorgvuldige opvolgingsonderzoek dat u heeft gedaan waarin u heeft onderzocht op welke wijze wij uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven'. Uit dit onderzoek blijkt dat nagenoeg alle aanbevelingen in beleid zijn geland en zijn uitgevoerd. Dit onderstreept het belang dat het college heeft gehecht aan het rekenkameronderzoek en de aandacht die het heeft gehad in de eigen organisatie en bij partners.

Reactie en nawoord opvolgingsonderzoek Rekenkamer
Vanaf het moment dat er met de sluiting van Perron Nul zo'n 30 jaar geleden begonnen is met het opvangen en onderbrengen van dakloze en kwetsbare Rotterdammers, heeft de gemeente in gezamenlijkheid met zorgaanbieders en woningcorporaties geïnvesteerd in een breed en divers woonzorglandschap om voor iedereen een best passende plek met ondersteuning te kunnen bieden. We zijn altijd op zoek naar hoe we kunnen voorkomen dat mensen dakloos worden en als ze dat zijn, hoe we ze nog sneller en beter kunnen helpen en ondersteunen binnen de mogelijkheden die we hebben. Zo hebben we onlangs in het plan van aanpak
'Op weg naar herstel en een thuis 2023 - 2026' uiteengezet hoe we de komende jaren o.a. dakloze mensen zo zelfstandig mogelijk gaan laten wonen als dat kan, met daarbij zinvolle daginvulling en sociale contacten.

Het rapport 'Niet thuis geven' dat de Rekenkamer in mei 2018 publiceerde heeft ons destijds geholpen om met extra elan aan de slag te gaan met de geconstateerde knelpunten. Zo heeft de constatering dat er continue aandacht en inzet nodig is om de keten opvang naar het gewenste niveau te krijgen er bijvoorbeeld toe geleid dat we sindsdien standaard in de aparte ketens voor dakloze volwassenen, jongeren en gezinnen de focus hebben op in-, door- en uitstroom.

We zijn consciëntieus aan de slag gegaan met alle aanbevelingen vanaf het verschijnen van het rapport tot op de dag van vandaag. Zowel in beleid als in de uitvoering ervan en in gezamenlijkheid met de zorgaanbieders en woningcorporaties. Ook bij hen merken we dagelijks de wil, de inzet en de energie om samen met ons kritisch te kijken naar waar het beter kan. Zo kunnen we nieuwe dingen uitproberen om de ondersteuning te verbeteren en dakloze mensen zo snel mogelijk in staat stellen om vanuit een eigen woonplek weer mee te kunnen doen aan de maatschappij.

Wij willen graag bij deze dank en waardering uitspreken voor dit opvolgingsonderzoek dat wederom zeer zorgvuldig en grondig is uitgevoerd. Hieruit blijkt dat nagenoeg alle aanbevelingen in beleid zijn geland en zijn uitgevoerd. Dit onderstreept het belang dat het college heeft gehecht aan het rekenkameronderzoek en de aandacht die het heeft gehad in de eigen organisatie en bij partners. Hieronder gaan we in op de conclusies en aanbevelingen.

Reactie op de conclusies

1. Niet alle zeven aangenomen aanbevelingen van het rapport 'Niet thuis geven' en drie daarbij aansluitende moties zijn opgevolgd.

Reactie van het college:
Bij de meeste aanbevelingen is er geen verschil tussen het oordeel over de landing in beleid en over de daadwerkelijke uitvoering. Het college deelt de conclusie dat één aanbeveling niet geland is in beleid, maar constateert dat alle aanbevelingen in zijn geheel dan wel gedeeltelijk zijn uitgevoerd op één deelaanbeveling na.

Voor wat betreft de opvolging van de aanbeveling over het terugdringen van uitval (1) willen we aangeven dat alhoewel deze niet aantoonbaar terug te vinden is in beleid, dit wel de continue aandacht heeft bij zowel ons als bij de zorgaanbieders. Hiertoe zijn bijvoorbeeld vier Beschermde Tijdelijke Opvangplekken (BTO) gerealiseerd voor dakloze mensen met complexe psychiatrische problematiek veelal in combinatie met een verslaving waar de opvang niet op toegerust is. Vaak is er sprake van groepsongeschiktheid en is de benodigde expertise niet aanwezig in de opvang met uitval of schorsing tot gevolg. Vanuit deze BTO plekken - die uit eenpersoonskamers bestaan - wordt bekeken wat iemands ondersteuningsvraag is en of deze bij de Wmo2015 past. Vervolgens wordt iemand toegeleid naar een voor hem of haar best passende plek (Beschermd Wonen, Wlz plek, kliniek).

Ook starten we binnenkort met gemeentelijke procesregie om nog beter op casusniveau te kunnen monitoren en evalueren. Met procesregie beogen we de volgende doelen te bereiken:
- Cliënten ontvangen vanuit de opvang sneller de meest passende zorg en is er meer zicht op de kwaliteit van zorg;
- Snellere doorstroom en uitstroom uit de maatschappelijke opvang en BW, waardoor wachttijden afnemen;
- Hulp en ondersteuning vanuit andere domeinen (werk & inkomen, veiligheid, ggz) kan sneller en makkelijker worden ingeschakeld.

Verder heeft de gemeente periodiek overleg met de cliëntvertegenwoordiging vanuit de Maatschappelijke Opvang, Verslavingszorg en Straatadvocaten. Hierbij ontvangt de gemeente weliswaar geen feedback op casusniveau, maar draagt het wel bij aan het verbeteren van de keten voor opvang vanuit cliëntperspectief en het verder voorkomen van uitval.

De aanbeveling over het stimuleren van alternatieve vormen van opvang (2) is naar oordeel van de rekenkamer gedeeltelijk concreet en herleidbaar in beleid geland en gedeeltelijk uitgevoerd. De rekenkamer vindt dat de initiatieven in omvang nog relatief beperkt zijn en ook deels nog een pilot zijn. In het geval van nieuwe initiatieven vinden wij het van belang de nodige zorgvuldigheid te betrachten aangezien we met kwetsbare mensen van doen hebben. Maar ook willen wij met onze partners in de praktijk in het klein ervaren hoe een en ander uitpakt, wat wel en niet werkt en om een goede kosten baten afweging te kunnen maken. Ook is dan pas goed in te schatten wat ervoor nodig is om een nieuw project grootschaliger te kunnen uitrollen en te kunnen borgen in de werkprocessen van de betrokken organisaties.

Een goed voorbeeld hiervan is Housing First: een vorm van Wonen Eerst waarbij dakloze personen eerst een eigen woning krijgen aangeboden van waaruit gestart wordt met intensieve begeleiding en herstel. Housing First hebben wij in Rotterdam zeer modelgetrouw ingericht voor een doelgroep die langdurig dak- en thuisloos is en waarbij sprake is van multiproblematiek. Hierbij hebben we niet alleen met kwetsbare mensen van doen, maar ook met buren die geen overlast moeten ondervinden. Hierbij moet je elkaar als partners goed en snel weten te vinden, vertrouwen hebben in elkaars professionaliteit en expertise en tot een gemeenschappelijke norm komen van wat acceptabel is en wat niet. Met deze ervaringen kijken we nu hoe we Wonen Eerst voor een grotere groep kunnen uitrollen. Dit hebben wij als maatregel opgenomen in het plan van aanpak 'Op weg naar herstel en een thuis 2023-2026'. Echter, zoals ook in dit plan vermeld zijn wij door de huidige krappe woningmarkt helaas zeer beperkt in de mogelijkheden voor een grootse uitrol.

Voor wat betreft de aanbeveling voor het verbeteren van de monitoring (7) zijn wij het erover eens dat hier nog ruimte voor verbetering is. Zoals hiervoor aangegeven gaan we inzetten op procesregie en worden er telkens stappen ondernomen om monitoringsinformatie voor de verschillende ketens beter beschikbaar te maken.

De rekenkamer geeft aan dat de motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid' slechts gedeeltelijk is opgevolgd. De motie vraagt om een preventieplan. Het klopt dat er geen apart preventieplan is gemaakt: We hebben vanuit onder meer de wens tot integraliteit ervoor gekozen om dit onderdeel te laten uitmaken van het plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers waarin een aparte actielijn is opgenomen met voorgenomen maatregelen op het gebied van preventie. Onderdeel hiervan is een actieplan gericht op het bieden van passende ondersteuning aan Rotterdammers in een bankslaapsituatie.

2. De gemeente is er relatief goed in geslaagd aanbevelingen en moties op te volgen die gericht zijn op aanscherping van bestaande werkwijzen of werkprocessen. De aanbevelingen en de moties die een grotere verandering in werkwijze of methodiek vragen, zijn beperkter opgevolgd dan beoogd.

Reactie van het college:
Wij herkennen uw conclusie dat de aanbevelingen en moties gericht op veranderingen van meer fundamentele aard beperkter zijn opgevolgd dan de rekenkamer wellicht had beoogd. Dit soort wijzigingen kosten immers meer tijd, niet alleen bij ons als gemeente maar ook bij zorgaanbieders en woningcorporaties. Zowel wij als de zorgaanbieders en woningcorporaties vinden het van belang om daarbij zorgvuldigheid te betrachten. Wij kiezen veelal voor de opzet van pilots en vervolgens een geleidelijke uitrol in plaats van een 'big bang'. Los daarvan spelen ook externe factoren zoals beschikbaarheid van woningen, personeel en financiële middelen hierbij een rol.

3. De gemeenteraad is beperkt geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen. De enige terugkoppeling hierover aan de raad was ondergebracht in de collegebrief van juli 2019 over het Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers. Deze brief was inhoudelijk weinig informatief. Het is voor de raad niet goed navolgbaar op welke wijze en in welke mate opvolging aan de aanbevelingen is gegeven.

Reactie van het college:
Wij zijn het gedeeltelijk eens met deze conclusie. In de genoemde collegebrief van juli 2019 behorende bij het plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers konden wij in het geval van sommige aanbevelingen direct aangeven hoe die al waren opgevolgd. Bijvoorbeeld op onderdelen van aanbeveling 1 (het terugdringen van uitval) en aanbeveling 7 (verbeter de monitoring). Bij aanbeveling 3 (herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang) hebben we verwezen naar een raadsbrief waarin de raad al geïnformeerd was over de verbeteracties van de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en naar de collegereactie op het rekenkamerrapport, waarin we hebben vermeld dat de informatie over landelijke toegankelijkheid al was aangepast op de website van de gemeente. En ook voor aanbeveling 5 (verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt) geldt dat we in de collegebrief konden aangeven dat de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek ("Rotterdamwet") aangepast zou worden waardoor mensen die uitstromen uit een opvanginstelling niet langer gebonden waren aan de inkomenseis zoals opgenomen
in artikel 8 van de Rotterdamwet. Voor deze aanbevelingen geldt daarmee dat voor de raad direct inzichtelijk was hoe deze waren opgevolgd.

In het geval van de andere aanbevelingen is veelal verwezen naar het plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers waarmee het direct onderdeel is geworden van het beleid op het gebied van dak- en thuisloosheid. Zo is aanbeveling 2 (stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang, maak met name de inzet van Housing First mogelijk) herleidbaar en concreet opgenomen in het plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers en heeft terugkoppeling plaatsgevonden in voortgangs-rapportages die aan de raad zijn gestuurd. Voor de andere aanbevelingen geldt dat deze ook zijn geland in voorgenoemd plan. Terugkijkend begrijpen wij de conclusie van de rekenkamer dat deze niet in alle gevallen voor de raad navolgbaar zijn opgevolgd verwijzend naar het rekenkamerrapport.

Reactie op de aanbevelingen

1. Toets in hoeverre de niet afdoende uitgevoerde aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' nog voldoende actueel zijn om op te volgen. Informeer de raad over deze toetsing en handel vervolgens naar de uitkomsten.

Reactie college:
Het college neemt deze aanbeveling over. In deze reactie op het opvolgingsonderzoek hebben wij her en der al aangegeven hoe wij kijken naar de volgens de rekenkamer onvoldoende uitgevoerde aanbevelingen en wat wij al inzetten om hier (alsnog) verder navolging aan te geven. We vinden het echter belangrijk dat we de raad hierin zo volledig en transparant als mogelijk informeren. Wij zullen de opvolging een plek geven in de voortgangsbrieven van het plan van aanpak 'Op weg naar herstel en een thuis'.

2. Stel altijd een separaat plan van aanpak op voor de raad over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer. Besteed in het plan van aanpak aandacht aan een concrete en navolgbare uitwerking van de wijze van opvolging van iedere aanbeveling.

Reactie college:
In het reglement van orde van de rekenkamer is in artikel 12b opgenomen dat de raad een termijn vaststelt waarbinnen het college van B en W met een plan van aanpak dient te komen ter uitvoering van de door de raad overgenomen aanbevelingen.
Dit vraagt in sommige gevallen een praktische invulling, want strikte navolging kan ertoe leiden dat er over één onderwerp twee plannen met dezelfde strekking naast elkaar komen te bestaan en tegelijkertijd of kort na elkaar verschijnen zoals het geval zou zijn geweest bij het rekenkamerrapport over de maatschappelijke opvang.
Ten tijde van het verschijnen van dit rapport waren wij immers met onze strategische partners al aan de slag om te inventariseren welke maatregelen nodig waren om de inzet voor en ondersteuning aan dakloze Rotterdammers verder te verbeteren.
We hebben vanuit het oogpunt van efficiëntie en ter voorkoming van onduidelijkheid ervoor gekozen om de aanbevelingen mee te nemen in dit plan. Daar staan wij nog steeds achter. Verder denken we dat voor aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van beleid een terugkoppeling in de jaarlijkse verplichte rapportage over de rekenkameraanbevelingen volstaat.

3. Bevorder het 'breder leren' van rekenkameraanbevelingen bij de ambtelijke organisatie. Benut daartoe het proces voor het opstellen van het plan van aanpak en de nieuwe verplichting voor het college om te rapporteren over de opvolging van rekenkameraanbevelingen.

Reactie college:
Het college neemt deze aanbeveling over. Voor het eind van dit jaar volgt een voorstel voor de invulling van de verplichte jaarlijkse rapportage over de aanbevelingen van de rekenkamer. De aanbeveling past in de lijn van hetgeen waar we nu al op inzetten.
We stimuleren de ambtelijke organisatie om onderzoek te (laten) doen naar bestaande of nieuwe problematiek om zo de oorzaak goed te doorgronden en tot passende oplossingen te komen. Daarbij moedigen wij aan om met deskundigen in het veld, maar ook in aanpalende domeinen het gesprek aan te gaan om zo een andere kijk op het vraagstuk te krijgen. Alhoewel dit niet altijd in het stramien van een apart plan van aanpak zal zijn, zullen wij nauwgezet rapporteren hoe wij opvolging geven aan de aanbevelingen.

Leger des Heils
312

5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraad

Op 10 oktober 2023 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. Tabel 5-1 geeft de reacties van het college weer op de drie aanbevelingen van de rekenkamer.

tabel 5-1: reactie college op aanbevelingen

	aanbeveling	reactie college
1	Toets in hoeverre de niet afdoende uitgevoerde aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' nog voldoende actueel zijn om op te volgen. Informeer de raad over deze toetsing en handel vervolgens naar de uitkomsten.	**het college neemt deze aanbeveling over**
2	Stel altijd een separaat plan van aanpak op voor de raad over de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer. Besteed in het plan van aanpak aandacht aan een concrete en navolgbare uitwerking van de wijze van opvolging van iedere aanbeveling.	**het college neemt deze aanbeveling niet over**
3	Bevorder het 'breder leren' van rekenkameraanbevelingen bij de ambtelijke organisatie. Benut daartoe het proces voor het opstellen van het plan van aanpak en de nieuwe verplichting voor het college om te rapporteren over de opvolging van rekenkameraanbevelingen.	**het college neemt deze aanbeveling over**

Zoals zichtbaar is in de tabel neemt het college twee aanbevelingen over en één aanbeveling niet. De rekenkamer heeft daarbij drie aandachtspunten voor de gemeenteraad. Deze staan hieronder beschreven.

aandachtspunt 1: verdere opvolging aanbevelingen
De rekenkamer maakt uit de collegereactie op dat het college de niet afdoende uitgevoerde aanbevelingen van het rapport uit 2018 ook zonder toets nog voldoende actueel vindt om op te volgen. Het college schetst al een aantal voorbeelden van de wijze waarop het invulling aan aanbeveling 1 uit het oorspronkelijke rapport, over het terugdringen van uitval, wil geven. Een deel van deze voorbeelden van het college past goed bij de aanbeveling, maar een deel ook niet. De rekenkamer wil meegeven dat bij de opvolging de intentie van deze aanbeveling centraal moet blijven staan: ondersteuning van en het zicht houden op de individuele cliënt ter voorkoming van uitval. De rekenkamer constateert verder dat het college via de reguliere rapportages over de voortgang van de opvolging gaat rapporteren.

aandachtspunt 2: separaat plan van aanpak
De aanbeveling over het opstellen van een separaat plan van aanpak voor de opvolging van aanbevelingen van de rekenkamer, neemt het college niet over. Met dit plan van aanpak bedoelt de rekenkamer een document voor de raad waarin helder en navolgbaar is vastgelegd op welke wijze het college de aanbeveling van de rekenkamer opvolgt. De rekenkamer hecht er voor de navolgbaarheid aan dat separaat wordt gerapporteerd, zodat het inzichtelijk is hoe aanbevelingen landen in beleid en uitvoering. Als voorbeeld kan het recent uitgebrachte plan van aanpak naar aanleiding van het rapport 'Meer waarde voor jongeren' dienen. Vanwege de nieuwe verplichting voor het college om jaarlijks te rapporteren over de opvolging van rekenkameraanbevelingen, is het voor het college zelf ook overzichtelijk dit in een apart plan te doen.

aandachtspunt 3: breder leren
In haar reactie geeft het college aan de aanbeveling over het 'breder leren' over te nemen. De hierbij geschetste stimulering van de ambtelijk organisatie tot doen van onderzoek en gebruikmaking van externe deskundigheid past daar goed in. Dit kan de ambtelijke organisatie helpen met reflectie, vergroting van kennis en draagvlak voor veranderingen. De rekenkamer wil benadrukken dat het belangrijk is om na te denken over verdere vormgeving van het leren van rekenkamerrapporten. Daarbij moet het inrichten van een leerproces centraal staan. De rekenkamer ziet het traject voor het opstellen van het hierboven genoemde plan van aanpak voor de raad als een goede mogelijkheid hiervoor. Dit biedt de meeste kans tot het leren van het rapport.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De Rekenkamer Rotterdam publiceerde in mei 2018 het rapport 'Niet thuis geven'.[5] Dit onderzoek liet zien dat de hulpverlening aan dakloze mensen in de gemeente Rotterdam meerdere tekortkomingen had.[6] Het rapport schetste dat de gemeente te weinig invulling gaf aan haar wettelijke taak om eerste opvang te bieden aan alle dakloze Nederlanders en dat het te lang duurde voordat zij konden uitstromen uit de opvang of doorstromen naar een andere voorziening.[7] Door de lange wachttijd haakte bovendien een deel voor de doorstroom al af. In het rapport deed de rekenkamer zeven aanbevelingen aan het gemeentebestuur voor de ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren.

De raad besloot bijna alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen en nam bij de behandeling van het rapport ook verschillende moties aan. Deze moties gingen onder meer over preventie van dakloosheid, Housing First (direct zelfstandige huisvesting in combinatie met intensieve ondersteuning) en doorontwikkeling van de nachtopvang.

In juli 2019 publiceerde het college het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', waarmee een deel van de aanbevelingen van de rekenkamer en de verschillende moties vorm kregen in beleid.[8] Dit plan liep tot en met 2022. Het aflopen van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' is voor de rekenkamer aanleiding te onderzoeken op welke wijze het college opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven'.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer nagaan in hoeverre het college de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' en daaraan gerelateerde moties van de gemeenteraad heeft opgevolgd. Ook wil de rekenkamer met het onderzoek inzicht geven in factoren die van invloed zijn geweest op de wijze en mate van doorwerking. Zo wil de rekenkamer de gemeenteraad ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende taak.

5 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen', 9 mei 2018.

6 De rekenkamer spreekt in dit rapport over 'dakloze mensen' en niet over 'daklozen', tenzij er tekst uit het rapport uit 2018 wordt aangehaald, dan wordt de originele tekst aangehouden.

7 Als een dakloze in een centrumgemeente vraagt om opvang, is deze gemeente verantwoordelijk voor de zogenaamde eerste opvang bestaande uit nachtopvang en basisbegeleiding. De gemeente gaat daarna pas na tot welke doelgroep de cliënt behoort en waar de cliënt in het vervolg het best kan worden opgevangen.

8 College van B en W Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers, 2019 - 2022', juli 2019.

De centrale vraag luidt als volgt:
In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Rekenkamer Rotterdam uit het rapport 'Niet thuis geven' en de moties die naar aanleiding van dat rapport zijn aangenomen doorwerking gekregen in beleid en uitvoering en welke factoren zijn daarop van invloed geweest?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen onderzocht:
1 Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld en in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?
2 In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?
3 In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties uitgevoerd?
4 Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?

1-3 aanbevelingen en raadsbesluit

De rekenkamer formuleerde in het rapport 'Niet thuis geven' zeven aanbevelingen aan het college B en W (zie onderstaande tabel).

tabel 1-1: aanbevelingen uit rapport 'Niet thuis geven'

1	Stuur in het proces van ondersteuning van daklozen op het terugdringen van uitval. a. Zet in op vaste begeleiding vanuit één professional gedurende het hele traject; b. Houd zicht op de ondersteuning door actief te monitoren op casusniveau; c. Heb oog voor de ervaringen en behoeften van daklozen.
2	Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang, met name 'Housing First'.
3	Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang. a. Zorg dat de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken; b. Zorg dat daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding en onderdak.
4	Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in crisisnachtopvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in tekorten en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar extra kwetsbare groepen.
5	Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte en handel hiernaar.
6	Versterk de inzet op preventie van dakloosheid bij risicogroepen. a. Verken met reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen; b. Zet bij Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep die begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangt; c. Zorg voor coördinatie tussen wijkteams, vraagwijzers en stedelijke loketten bij ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden.
7	Verbeter de monitoring van maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.

Na het verschijnen van 'Niet thuis geven' werd het rapport op 12 september 2018 behandeld in de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport (ZOCS).
De commissieleden besloten de raad te adviseren alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.[9] De gemeenteraad behandelde het rapport vervolgens op 27 september 2018. Er werden vier moties en twee amendementen aangenomen:

tabel 1-2: moties en amendementen[10]

motie/amendement	ingediend door
motie 'Housing First ook in Rotterdam'	ChristenUnie SGP, D66, GroenLinks, NIDA, PvdA
motie 'Doorontwikkeling nachtopvang'	ChristenUnie SGP, D66, GroenLinks, NIDA, PvdA
motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg'	50plus, CDA, ChristenUnie SGP, D66, DENK, PvdA, VVD
motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid'	ChristenUnie SGP, D66, GroenLinks, NIDA, PvdA, SP
amendement 'Hef beperkingen Rotterdamwet op'	PvdD
amendement 'Wijziging aanbeveling 1a Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven, onderzoek daklozen'	VVD

De aangenomen amendementen hadden betrekking op twee aanbevelingen die het college niet overnam, namelijk 1a en 5. De amendementen leverden een aangepaste tekst voor het raadsbesluit over deze aanbevelingen (zie onderstaand kader). Aanbeveling 1a werd zodanig aangepast dat er geen sprake meer was van 'vaste begeleiding gedurende het hele proces', maar van 'continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening'. Aanbeveling 5 werd zodanig aangepast dat er geen sprake meer was van een opdracht om ook naar mogelijke uitzonderingen op de Rotterdamwet te handelen. Met het raadsbesluit droeg de gemeenteraad het college op uitvoering te geven aan alle aanbevelingen (waarvan dus twee door de raad geamendeerd). Ook droeg ze het college op de raad uiterlijk na een half jaar te rapporteren over de voortgang.[11]

aangepaste tekst aanbeveling 1a
"Aan te sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening waarbij, naar gelang van ondersteuningsbehoefte van een cliënt in een bepaalde fase, gekozen wordt voor het daarbij meest passende ondersteuner en met zorgaanbieders te verkennen in hoeverre er verbeteringsmogelijkheden zijn waar het gaat om (warme) overdracht in het ondersteuningstraject."

aangepaste tekst aanbeveling 5
"Verken bij de ontwikkeling van het integraal afwegingskader van de Rotterdamwet specifiek hoe belemmeringen voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte, kunnen worden weggenomen."

9 Commissievergadering Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport, 12 september 2018.

10 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Housing First ook in Rotterdam', motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg', motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid', 27 september 2018; gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Hef beperkingen Rotterdamwet op', amendement 'Wijziging aanbeveling 1a Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven, onderzoek daklozen'', 27 september 2018.

11 Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 27 september 2018', p. 48, 27 september 2018.

1-4 afbakening

Het onderzoek richt zich op de doorwerking van de (geamendeerde) aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' en de aangenomen moties. Dit zijn de moties die tijdens de raadsbehandeling van het rapport op 12 september 2018 zijn aangenomen. De rekenkamer heeft alleen de moties bij het onderzoek betrokken die rechtstreeks betrekking hadden op het onderzoek. De motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg' staat daar los van en is daarom buiten beschouwing gebleven.

De rekenkamer kiest ervoor om met het opvolgingsonderzoek te onderzoeken wat er feitelijk is gebeurd in beleid en uitvoering na het verschijnen van het rekenkamer-rapport en welke factoren van invloed zijn geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties. De rekenkamer doet geen onderzoek naar de maatschappelijke effecten van de door het college ondernomen acties.

Het onderzoek focust zich op de periode vanaf het raadsbesluit over het rekenkamer-rapport (27 september 2018) tot en met het einde van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' (eind 2022).

1-5 onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak bestond uit drie onderdelen.

- Literatuurstudie: bestudering van literatuur over opvolging en doorwerking van onderzoeken en adviezen.
- Documentenstudie: bestudering van gemeentelijke stukken over opvang van en ondersteuning aan dakloze mensen die in de periode van september 2018 tot en met 2022 zijn verschenen. Het gaat hierbij om beleidsstukken, plannen van aanpak, voortgangsrapportages en samenwerkingsafspraken met zorgaanbieders en andere partijen.
- Interviews: de rekenkamer heeft zeven interviews afgenomen met de ambtelijke organisatie. Daarin is met zestien personen gesproken. Deze gesprekken waren thematisch ingedeeld op basis van kennis van opvolging van één of meer aanbevelingen. Daarnaast heeft de rekenkamer drie interviews met aanbieders van opvang gehouden.

In bijlage 1 is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt.

1-6 leeswijzer

Na de inleiding in dit hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op wat de rekenkamer verstaat onder opvolging. Hoofdstuk 3 beschrijft in welke mate het college invulling heeft gegeven aan procesafspraken over het opvolgen van de aanbevelingen. In het vierde hoofdstuk is de opvolging van alle aanbevelingen beschreven. Ook wordt ingegaan op de mate waarin invulling is gegeven aan moties. Tot slot geeft hoofdstuk 5 een totaalbeeld van de mate van opvolging en gaat het hoofdstuk in op factoren die hierop van invloed waren.

2 opvolging nader bekeken

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het proces rond opvolging in Rotterdam is geregeld en wat de rekenkamer verstaat onder opvolging. Paragraaf 2-2 gaat in op de gemaakte afspraken over de omgang met de aanbevelingen die in rekenkamerrapporten worden gedaan. Vervolgens staan in paragraaf 2-3 de verschillende vormen van opvolging centraal. Deze vormen bieden een kader voor de wijze waarop de rekenkamer naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' heeft gekeken.

2-2 procesafspraken opvolging aanbevelingen Rotterdam

Ieder rapport van de Rekenkamer Rotterdam bevat conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn het startpunt voor verbeteringen die de rekenkamer op grond van haar onderzoek nodig acht. Voor het omgaan met aanbevelingen zijn in Rotterdam verschillende afspraken gemaakt tussen rekenkamer, college en raad. In de volgende figuur zijn deze weergegeven.

figuur 2-1: processtappen van rapport naar opvolging

rekenkamer	• de rekenkamer legt bevindingen vast in een rapport • in de bestuurlijke nota doet de rekenkamer aanbevelingen
college van B en W	• het college van B en W reageert op iedere aanbeveling en geeft aan deze wel of niet over te willen nemen
gemeenteraad	• de gemeenteraad besluit of de aanbevelingen worden overgenomen en stelt de termijn vast waarbinnen het college van B en W met een plan van aanpak moet komen voor de uitvoering van de aanbevelingen
college van B en W	• het college van B en W komt met een plan van aanpak binnen het door de raad gegeven tijdsbestek • vanaf 2023 rapporteert het college jaarlijks aan de raad wat is gedaan met alle aanbevelingen die aan het college zijn gericht
ambtelijke organisatie	• geeft invulling aan aanbevelingen/plan van aanpak
rekenkamer	• de rekenkamer kan een opvolgingsonderzoek instellen naar de uitvoering van de aanbevelingen

De eerste afspraak is dat de rekenkamer het college de mogelijkheid geeft tot een reactie op de conclusie en aanbevelingen van het onderzoek. Deze bestuurlijke reactie neemt de rekenkamer integraal over in het rapport. In deze reactie geeft het college per

aanbeveling aan of deze wordt onderschreven met doorgaans een korte uitleg van de wijze waarop. Ook kan in de reactie een nuancering of afwijzing van een aanbeveling zijn opgenomen.

De Verordening Rekenkamer Rotterdam regelt dat ieder rapport van de rekenkamer binnen 3 maanden wordt behandeld in de gemeenteraad. De raad besluit of de aanbevelingen in een rapport al dan niet worden overgenomen. Ook stelt de raad vervolgens de termijn vast waarbinnen het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) met een plan van aanpak moet komen voor de uitvoering van deze aanbevelingen. Standaard wordt in een raadsbesluit hiervoor een termijn van een half jaar gehanteerd. In de verordening is niet vastgelegd wie toetst of de aanbevelingen daadwerkelijk worden opgepakt en uitgevoerd. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamers op 1 januari 2023 is er voor het college een verplichting ontstaan om jaarlijks te rapporteren aan de raad wat er is gedaan met de aanbevelingen van de rekenkamer aan het college.[12]

De rekenkamer kan zelf de opvolging van aanbevelingen toetsen door middel van specifiek opvolgingsonderzoek. Het primaire doel van dergelijk onderzoek is inzicht te bieden in de mate waarin het college opvolging heeft gegeven aan het raadsbesluit. Hiermee ondersteunt de rekenkamer de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende rol. Onderzoek naar de opvolging van rapporten is ook voor de rekenkamer zelf van belang. Inzicht in de manier waarop aanbevelingen doorwerking vinden in beleid en uitvoering, kan lessen opleveren voor de effectiviteit van het werk van de rekenkamer en is essentieel voor de interne leercyclus.[13] De Rekenkamer Rotterdam heeft besloten om met ingang van 2023 jaarlijks één opvolgingsonderzoek op te nemen in de onderzoeksprogrammering.

2-3 vormen van opvolging

In de voorgaande paragraaf heeft de rekenkamer geschetst welke procesafspraken zijn gemaakt over de omgang met rekenkamerrapporten en welke stappen moeten worden doorlopen. Uiteindelijk is het doel met conclusies en aanbevelingen bij te dragen aan verbetering van beleid, in zowel de uitvoering als de effectiviteit ervan. Dit betekent dat opvolging van aanbevelingen verder gaat dan op papier zetten dat de gemeente er mee aan de slag gaat. Onderzoek naar opvolging is dan ook meer dan 'het afvinken' of de processtappen op papier zijn gevolgd.

In onderzoek naar doorwerking en opvolging van onderzoek worden verschillende vormen onderscheiden. Bekkers, Fenger, Homburg en Putters hebben een vierdeling ontwikkeld om de doorwerking van rapporten van adviesraden vast te stellen.[14] Deze vierdeling gaat uit van:

- instrumentele doorwerking: directe verandering in gedrag;
- conceptuele doorwerking: verandering in kennis of opvatting;

12 In de wettekst wordt gesproken over "aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer". Dit lijkt in te houden dat ook wordt gerapporteerd over niet overgenomen aanbevelingen door de raad.

13 Dit belang van opvolgingsonderzoek is vastgelegd in het Kwaliteitshandvest G4+ waaraan de rekenkamer zich heeft gecommitteerd. In het Kwaliteitshandvest G4+ hebben de rekenkamers van de G4 en de Randstedelijke Rekenkamer de uitgangspunten van hun functioneren en een bijbehorend toetsingskader vastgelegd. Zie: https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/11/20200428-kwaliteitshandvest-3e-versie.pdf.

14 Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg, K. Putters, 'Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering', 2004.

- agenderende doorwerking: nieuw thema wordt onderwerp van maatschappelijk of politiek debat;
- politiek-strategische doorwerking: gebruik van uitkomsten voor versterken eigen positie door betrokken partijen en voor het behalen van politieke doelen.

Niet alle vormen zijn relevant of in dezelfde mate relevant in de context van rekenkamerrapporten. Instrumentele en conceptuele doorwerking worden beoogd met rekenkameronderzoek. Bij sommige onderzoeken is ook agenderende doorwerking een beoogd resultaat van de rekenkamer. Bijvoorbeeld om de aandacht te vestigingen op een nieuw thema dat zich buiten het zicht van de politiek of ambtelijke organisatie afspeelt. In veel gevallen heeft de politiek of ambtelijk organisatie al wel aandacht voor het onderwerp van onderzoek en is dit daarom geen doel van de rekenkamer. Politiek-strategische doorwerking is geen beoogd doel van rekenkameronderzoek.

De rekenkamer kijkt in opvolgingsonderzoek daarom naar de eerste drie genoemde vormen. Bij instrumentele doorwerking geldt dat het ook nog relevant is onderscheid te maken tussen het opvolgen van de procedurele afspraken (over behandeling van rapporten en informeren van de raad over vervolgacties) en de beleidsmatige doorwerking.[15] Uiteindelijk leidt dit tot een onderscheid in vier vormen van opvolging die relevant zijn voor opvolgingsonderzoek door de rekenkamer (zie onderstaande tabel).

tabel 2-1: vormen van opvolging van rekenkameronderzoek

1	procedurele opvolging	Wordt een plan van aanpak opgesteld, is dit binnen de gestelde termijnen, is daarin concreet uitgewerkt wat de gemeente gaat doen en wordt de raad over de voortgang hiervan geïnformeerd?
2	beleidsmatige opvolging	Leidt een aanbeveling tot de beoogde aanpassingen in beleid en doorvertaling naar de uitvoering?
3	conceptuele doorwerking	Zetten de conclusies en aanbevelingen aan tot nadere analyse en reflectie binnen de organisatie en leidt dat tot verandering in kennis of opvattingen?
4	agenderende doorwerking	Leiden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek tot bewustwording van het belang van het onderwerp en tot een politiek debat?

In de vormen van opvolging zit een zekere hiërarchie. De mate van impact van een onderzoek op de organisatie, het beleid en de uitvoering verschilt. Procedurele opvolging is het minst zwaar. Beleidsmatige opvolging is een sterkere vorm van impact. Conceptuele doorwerking is een nog iets sterkere vorm van impact, waarbij wel geldt dat de kennis en opvattingen uiteindelijk tot concreet handelen moeten leiden. Agenderende doorwerking valt enigszins buiten deze hiërarchie. Het wordt alleen in specifieke situaties beoogd.

15 Hakvoort, J.L.M. en H. Klaassen, 'Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek', in *TPC*, 2008/5, p 23-27.

Voor iedere vorm is hieronder een korte uitwerking gegeven van de wijze waarop de rekenkamer dit interpreteert.

procedurele opvolging
Bij deze eerste vorm van opvolging gaat het vooral om het nakomen van de afspraken over de opvolging van aanbevelingen uit het rapport. Deze afspraken liggen in Rotterdam altijd vast in een raadsbesluit. Er moet volgens de verordening een plan van aanpak worden opgesteld dat binnen de afgesproken termijn (doorgaans een half jaar) moet worden toegestuurd aan de gemeenteraad. Naast het nakomen van de vastgelegde processtappen in de verordening, is het ook van belang dat het plan van aanpak concreet maakt welke activiteiten worden ondernomen en wat wanneer aan de raad wordt gerapporteerd. Dit maakt het voor de raad mogelijk de voortgang te volgen.

beleidsmatige opvolging
Het doel van aanbevelingen is dat er concrete acties uit voortkomen die leiden tot verbeteringen. Het gaat daarbij om merkbare aanpassingen in zowel beleid als uitvoering. Opvolging gaat dus verder dan alleen toezeggingen op papier. Juist de genomen vervolgacties staan centraal.

Aanbevelingen bevatten geen precies stappenplan voor wat moet gebeuren. Er moet nog een nadere vertaalslag plaatsvinden van de geformuleerde aanbeveling naar de context waarin deze moet worden uitgevoerd. Er is dus ruimte voor interpretatie en keuze voor de wijze van invulling. Bij opvolging gaat het er vooral om dat acties worden ondernomen die passen bij het doel en de geschetste richting van de aanbeveling.

conceptuele doorwerking
De derde vorm van opvolging is conceptuele doorwerking. Hierbij gaat het niet alleen om de concrete aanpassingen in het beleid, maar ook om de mate waarin een leerproces binnen de organisatie heeft plaatsgevonden. Heeft het onderzoek een bijdrage geleverd aan interne discussie, analyse en nadere afweging van passende acties? Uiteindelijk leidt dit tot vergroting van kennis en verandering in de opvatting over de insteek van beleid. Conceptuele doorwerking gaat daarmee verder dan de vraag of beleid is aangepast, maar gaat ook over veranderingen in de uitgangspunten en de (beleids)theorieën die hieraan ten grondslag liggen.

agenderende doorwerking
Van agenderende doorwerking is sprake als een onderzoek naar een nieuw onderwerp tot politieke aandacht leidt. Het onderzoek draagt er dan aan bij dat een thema op de politieke agenda terechtkomt. De mate waarin dit kan optreden is, ligt in de eerste plaats besloten in de keuze van het onderwerp. Deze vorm van doorwerking kan met name optreden bij onderzoek naar een thema dat zich buiten het zichtveld van de politiek afspeelt of ambtelijk nog nauwelijks aandacht krijgt.

3 procedurele opvolging

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamer de onderstaande onderzoeksvraag:

- *Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld en in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?*

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer drie normen (zie onderstaande tabel).

tabel 3-1: normen plan van aanpak en rapportage
• Het college heeft een plan van aanpak opgesteld binnen de door de raad vastgestelde termijn (een half jaar).
• Het college heeft periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd over de voortgang van het plan van aanpak.
• De aan de gemeenteraad verstrekte informatie is concreet en navolgbaar.

Paragraaf 3-2 schetst wanneer de belangrijkste formele stukken zijn verschenen. Paragraaf 3-3 gaat in op het plan van aanpak en de rapportage aan de gemeenteraad over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer.

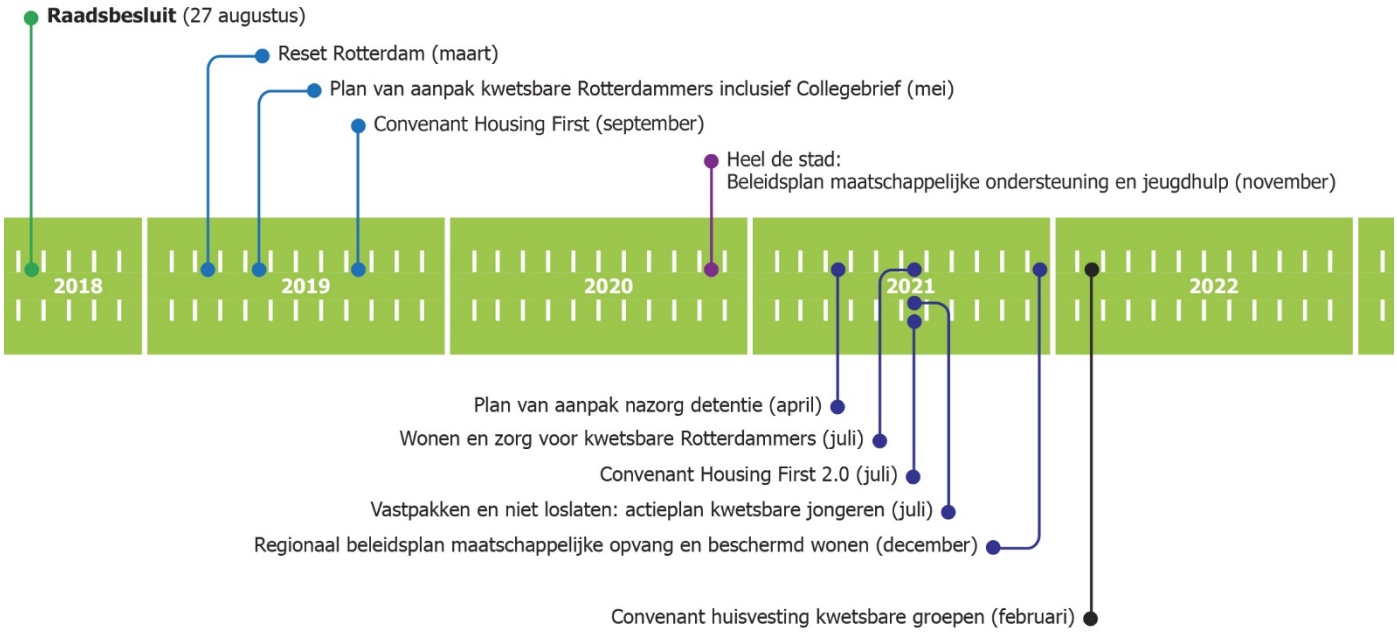
3-2 tijdlijn

Na het verschijnen van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven' op 8 mei 2018, zijn verschillende (beleids)stukken verschenen over de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam. Het gaat onder meer om stukken die het college voor de gemeenteraad heeft opgesteld, werkafspraken tussen de gemeente en haar partners en interne documenten. Vanwege de complexiteit van de keten voor maatschappelijke opvang raken de documenten verschillende beleidsterreinen.

De tijdlijn hieronder geeft de belangrijkste (beleids)stukken weer die betrekking hebben op de aanbevelingen van de rekenkamer en de moties die zijn aangenomen naar aanleiding van het rapport. Het gaat om documenten die verschenen na het raadsbesluit van 27 september 2018. In het besluit geeft de gemeenteraad aan de hoofdconclusies van het rapport te onderschrijven, de aanbevelingen en amendementen over te nemen en wordt het college opgedragen uitvoering te geven aan de aanbevelingen.[16] De tijdlijn toont de belangrijkste documenten waarin de aanbevelingen van de rekenkamer zijn geland. De tijdlijn eindigt op het moment dat het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' afloopt.

16 Gemeenteraad, raadsbesluit 'Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven", 27 september 2018.

figuur 3-1: tijdlijn vanaf raadsbesluit



Naast de in de tijdlijn opgenomen documenten zijn de volgende stukken nog relevant en bestudeerd door de rekenkamer:

- Stukken die betrekking hebben op de periode na het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Specifiek geldt dit voor de 'Overeenkomst partners Rotterdam bij Landelijk convenant vroegsignalering' uit 2023. Het document komt wel terug in hoofdstuk 4, omdat het daar inhoudelijk relevant is.
- Stukken over dakloosheid die geen betrekking hebben op de aanbevelingen van de rekenkamer en de daarop aangenomen moties.
- Onderzoeken die de gemeente heeft gedaan of laten doen naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamer of de daarop aangenomen moties.
- Evaluaties, monitors en (eind)rapportages over het gevoerde beleid en pilots.

3-3 plan van aanpak en raadsinformatie

3-3-1 plan van aanpak

De Verordening Rekenkamer Rotterdam regelt dat ieder rapport van de rekenkamer wordt behandeld in de gemeenteraad. In de verordening staat dat de raad de termijn vaststelt waarbinnen het college van B en W met een plan van aanpak moet komen voor de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer (zie paragraaf 2-2).[17]

17 Gemeente Rotterdam, 'Verordening Rekenkamer Rotterdam', p. 4, 18 maart 2021.

In het geval van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven' heeft de raad het college niet expliciet opgedragen met een plan van aanpak te komen. In het raadsbesluit 'Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven'' draagt de raad het college wel op om "uitvoering te geven aan de aanbevelingen en de raad uiterlijk over een half jaar te rapporteren over de voortgang".[18] Daarmee heeft de raad dus niet concreet gevraagd met een plan van aanpak te komen. De raad droeg het college wel op om uiterlijk maart 2019 te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

Voor de uitvoering van de aanbevelingen heeft het college geen specifiek plan van aanpak opgesteld. Wel kwam het college in juli 2019 met een brief waarin ze toelicht hoe de zeven aanbevelingen, subaanbevelingen en moties opvolging krijgen (zie tabel 3-2 en paragraaf 3-3-3).[19] Het belangrijkste document dat het college daarbij noemt is het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers 2019 – 2022'.[20] De meeste aanbevelingen zijn volgens het college geland in zogenoemde 'actielijnen' van dit plan van aanpak.

tabel 3-2: opvolging aanbevelingen rekenkamer en moties

aanbevelingen en moties	opvolging (sub)aanbevelingen
1. terugdringen van uitval	1a. niet overgenomen
	1b. Wmo-arrangementen en het beleidsplan Zorg, Welzijn en Jeugdhulp
	1c. Wmo-arrangementen en het beleidsplan Zorg, Welzijn en Jeugdhulp
2. alternatieve vormen opvang	actielijnen 3 en 4 'Kwetsbare Rotterdammers'
3. aanpassing criteria toegang	3a. collegebrief over 'Kwetsbare Rotterdammers'
	3b. collegereactie rekenkamerrapport 'Niet thuis geven'
4. ketenbrede aanpak tekort plaatsen jongeren	actielijnen 3 en 4 'Kwetsbare Rotterdammers'
5. verken wegnemen belemmeringen Rotterdamwet	coalitieakkoord 2018 - 2022 'Nieuwe energie voor Rotterdam'
6. preventie risicogroepen	6a. actielijn 2 'Kwetsbare Rotterdammers'
	6b. actielijn 5 'Kwetsbare Rotterdammers'
	6c. actielijn 1 'Kwetsbare Rotterdammers'
7. verbetering monitoring	raadsmonitor, 'verschillende instrumenten' en actielijn 3 'Kwetsbare Rotterdammers'
motie Housing First	'samenwerkingsconvenant Housing First'
motie doorontwikkeling nachtopvang	raadsmonitor, actielijnen 3, 5, 1 en concept 'warm welkom'
motie versterking preventie dakloosheid	actielijn 1 'Kwetsbare Rotterdammers' en beleidsplan 'Reset Rotterdam'

bron: College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 16 juli 2019.

Tussen het raadsbesluit en de collegebrief zat ruim negen maanden. In die maanden heeft het college volgens betrokken ambtenaren sessies met partners (bijvoorbeeld zorgaanbieders, woningcorporaties en reclassering) georganiseerd, zijn onderzoeken uitgevoerd over verschillende aspecten van dakloosheid in Rotterdam en is er intern relevante informatie verzameld.[21] Volgens betrokken ambtenaren zijn de aanbevelingen onderverdeeld in thema's met voor elk onderwerp een ambtelijke verantwoordelijke.

18 Gemeenteraad, raadsbesluit 'Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven'', 27 september 2018.

19 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 16 juli 2019.

20 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 24, 16 juli 2019.

21 Interview ambtenaar.

3-3-2 periodieke rapportage over voortgang aanbevelingen

In de Verordening Rekenkamer Rotterdam is niets vastgelegd over toetsing van de voortgang op de aanbevelingen van de rekenkamer aan de gemeenteraad (zie paragraaf 2-2). Ook in het raadsbesluit zijn hier geen nadere afspraken over gemaakt.

Na het verschijnen van de collegebrief heeft het college niet aan de gemeenteraad gerapporteerd over wat er specifiek ten aanzien van de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer is gebeurd. De voortgang op de aanbevelingen van de rekenkamer is daardoor lastig te volgen (zie hoofdstuk 4 voor de opvolging per aanbeveling).

Het college heeft wel gerapporteerd over de voortgang van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers 2019 – 2022', waarin de meeste aanbevelingen volgens het college zijn geland. Ze heeft twee rapportages en een eindverslag naar de raad gestuurd. De voortgangsrapportages verschenen in november 2020 en juli 2021 en het eindverslag in januari 2022.[22] In de voortgangsrapportages wordt niet direct gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer. Ook in het eindverslag komt het college daar niet op terug.[23]

De rapportages beschrijven de hoofdlijnen van de ontwikkelingen en resultaten uit het plan van aanpak. Voor kwantitatieve informatie verwijst het college de raad naar de raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp. Deze raadsmonitor verschijnt twee keer per jaar.[24] In de monitors over 2020 en 2021 is niet specifiek over de voortgang van de aanbevelingen van de rekenkamer gerapporteerd.

De moties 'Versterking inzet preventie dakloosheid' en 'Doorontwikkeling nachtopvang' zijn afgedaan in de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Over de moties is daarna niet meer gerapporteerd. De motie 'Housing First ook in Rotterdam' is afgedaan in een collegebrief uit maart 2021.[25] In de brief rapporteert het college over de voortgang van de motie en de evaluatie van de pilot.

3-3-3 navolgbare informatieverstrekking aan raad

Zoals in paragraaf 3-3-2 beschreven, kwam het college in juli 2019 met een brief waarin ze per aanbeveling en motie toelicht op welke manier er opvolging zou worden gegeven.[26] De informatie in de brief aan de raad is algemeen, weinig informatief en lastig navolgbaar. Het college licht niet toe wat ze precies doet om invulling te geven aan de aanbevelingen. Over meerdere aanbevelingen wordt geschreven dat die "een plek heeft gekregen" in een actielijn van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' of in een ander beleidsstuk. De raad wordt dus geacht per (deel)aanbeveling zelf in verschillende documenten te zoeken naar de opvolging van de aanbeveling. Sommige stukken waar het college naar verwijst zijn niet of niet makkelijk toegankelijk voor de gemeenteraad (bijvoorbeeld Wmo-arrangementen) of waren nog niet verschenen.

22 College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 17 november 2020; College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 3, 13 juli 2021.

23 College van B en W, 'Eindverslag plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.

24 College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 3, 13 juli 2021.

25 College van B en W, 'Afdoeningsvoorstel motie Housing First ook in Rotterdam', 30 maart 2021.

26 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 16 juli 2019.

Twee voorbeelden uit de collegebrief illustreren de beperkte navolgbaarheid van de opvolging van de aanbevelingen voor de raad (zie gele kaders).

opvolging aanbeveling 6
"Aanbeveling 6a heeft een plek gekregen binnen de actielijn 'integrale hulp', aanbeveling 6b binnen 'bevorderen van participatie', en aanbeveling 6c binnen 'problemen vóór zijn' van het Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers."[27]

In het voorbeeld van aanbeveling 6 licht het college niet nader toe wat ze precies doet om invulling te geven aan de aanbeveling. Ze benoemt de actielijnen en verwijst naar het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'.

opvolging aanbeveling 7
"Door middel van de raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp wordt uw raad periodiek geïnformeerd over de keten maatschappelijke opvang. Wat betreft de tevredenheid van daklozen brengen we dit in kaart via de verschillende instrumenten die we hiervoor hanteren, onder andere de schouw. Daarnaast hebben we in het plan van aanpak een specifieke maatregel gewijd aan de monitor beschermd wonen en de plaatsingscommissie (actielijn huisvesting)."[28]

In het voorbeeld van aanbeveling 7 verwijst het college voor het in kaart brengen van de tevredenheid van dakloze mensen naar "verschillende instrumenten die we hiervoor hanteren". Het blijft hierbij onduidelijk wat het college daadwerkelijk gaat doen. Daar komt bij dat een conclusie van de rekenkamer juist was dat er nog niet voldoende instrumenten waren om die tevredenheid te meten.

27 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 26, 16 juli 2019.

28 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 26, 16 juli 2019.

261
DE PLATAAN

4 beleidsmatige opvolging aanbevelingen

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat per aanbeveling in op de mate van opvolging. Daarbij wordt zowel gekeken naar opvolging in beleid als de uitvoering daarvan. De volgende onderzoeksvragen staan centraal.

- *In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?*
- *In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties daadwerkelijk uitgevoerd?*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de onderstaande normen gehanteerd. Niet alle normen zijn voor iedere aanbeveling relevant. Zo is de norm over afspraken met stakeholders niet altijd relevant, omdat zulke afspraken niet nodig hoeven te zijn voor de uitvoering.

tabel 4-1: normen opvolging

normen beleid

- Het college heeft de aanbevelingen en moties navolgbaar vastgelegd in beleid en geconcretiseerd hoe hieraan invulling wordt gegeven.
- Het beleid is in lijn met de bedoeling van de aanbevelingen van de rekenkamer.

normen uitvoering

- Het college heeft concrete afspraken gemaakt met stakeholders om de voorgenomen acties tot uitvoering te brengen.
- Het college heeft de voorgenomen acties aantoonbaar uitgevoerd of laten uitvoeren.
- Het college heeft de raad geïnformeerd over de voortgang op de acties.

In paragraaf 4-2 komt per aanbeveling de mate van opvolging aan de orde. Per aanbeveling wordt stilgestaan bij de huidige stand van zaken en in hoeverre hiermee aan de genoemde normen is voldaan. Paragraaf 4-3 behandelt de wijze waarop invulling is gegeven aan de moties die naar aanleiding van het rapport zijn ingediend. De laatste paragraaf vat de uitkomsten samen.

4-2 opvolging per aanbeveling

4-2-1 aanbeveling 1: stuur op het terugdringen van uitval

aanbeveling

Stuur in het proces van ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren in de keten van maatschappelijke opvang op het terugdringen van uitval. Doe dit door:

a in te zetten op vaste begeleiding van een professional die gedurende het gehele hulpverleningtraject de zorg en ondersteuning overziet. Start hiermee vanaf het moment van instroom in de opvang;

b zelf meer zicht te houden op de tijdige totstandkoming en de kwaliteit van de ondersteuning door het actief monitoren op casusniveau;

c bij het actief monitoren op casusniveau meer oog te hebben voor de ervaringen en behoeften van de dakloze zelf.

na amendement

1a. Aan te sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening waarbij, naar gelang van de ondersteuningsbehoefte van een cliënt in een bepaalde fase, gekozen wordt voor de daarbij meest passende ondersteuner en met zorgaanbieders te verkennen in hoeverre er verbeteringsmogelijkheden zijn waar het gaat om warme overdracht in het ondersteuningstraject.

toelichting aanbeveling en reactie college

De rekenkamer concludeerde dat veel dakloze mensen na de intake voor hulpverlening uitvielen en veel mensen bovendien te lang in de nachtopvang verbleven, waardoor het risico op uitval toenam. Ze concludeerde in aanvulling daarop dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor de regie op de keten voor maatschappelijke opvang te beperkt invulde. De gemeente voerde onvoldoende regie op passende begeleiding en op de uitvoering van de Wmo-arrangementen, ze beoordeelde de resultaten van ondersteuning door zorgaanbieders onvoldoende op individueel niveau en beschikte niet over de nodige informatie om te kunnen sturen op minder uitval en succesvolle uitstroom uit de keten.[29]

Het college gaf in de bestuurlijke reactie aan aanbeveling 1 gedeeltelijk over te nemen. Het college zegde toe de sturing op de start en levering van de zorg door de zorgaanbieders op het niveau van de individuele cliënt te verstevigen en het zicht op de cliënttevredenheid te verbeteren. Ze wilde niet toezeggen op aanbeveling 1a, maar stelde wel te hechten aan sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening met een passend ondersteuningsaanbod en competente begeleiding.[30] Aanbeveling 1a is na behandeling in de raad geamendeerd aangenomen. Het amendement sloot aan op de reactie van het college.[31]

29 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 16-19, 2018.

30 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 33, 2018.

31 Gemeenteraad Rotterdam, 'Raadsvoorstel rekenkamer rapport opvang', 5 september 2018.

stand van zaken opvolging

Ondanks dat aanbeveling 1a uiteindelijk geamendeerd is overgenomen, schreef het college in de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' dat aanbeveling 1a niet is overgenomen en dus geen plek heeft gekregen in beleid.[32] Hoewel aanbeveling 1a geen plek heeft gekregen in het beleid, heeft de gemeente wel acties ondernomen om de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren. Allereerst zijn de subsidieafspraken tussen de gemeente en zorgaanbieders aangescherpt. Er is in de afspraken geconcretiseerd dat zorgaanbieders verantwoordelijk zijn voor 'het op orde brengen van de basis'. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het regelen van praktische zaken zoals inschrijving, inkomen, maar ook zorgverzekering en passend Wmo-arrangement. Daarnaast is in de werkafspraken met uitvoeringsorganisaties opgenomen dat uitvoeringsorganisaties zaken zoals een zorgverzekering zo snel mogelijk moeten leveren.[33] De gemeente heeft geen acties ondernomen of afspraken gemaakt om te zorgen voor continuïteit in de hulpverlening. Ze heeft ook niet verkend in hoeverre er verbeteringsmogelijkheden zijn als het gaat om warme overdracht in het ondersteuningstraject.

Aanbeveling 1b en 1c zijn volgens het college in het 'Beleidsplan Zorg, Welzijn en Jeugdhulp' en de Wmo-arrangementen geland.[34] Het 'Beleidsplan Zorg, Welzijn en Jeugdhulp', uitgebracht onder de titel 'Heel de stad', bevat inderdaad beleid over dakloze mensen, maar niet over monitoring op casusniveau.[35] De Wmo-arrangementen worden op maat gemaakt en verschillen per casus. Volgens geïnterviewde ambtenaren is inderdaad in Wmo-contracten opgenomen dat er mogelijkheid is tot casusmonitoring in de vorm van schouwen. In deze schouwen, waarbij cliënten worden geïnterviewd, moeten dan de ervaringen en behoeften van dakloze mensen worden meegenomen. Dit laatste is volgens hen niet expliciet in de contracten vastgelegd.[36]

Voor het monitoren op casusniveau (aanbeveling 1b) is de gemeente in de uitvoering meer informatie gaan registreren. In het registratiesysteem wordt nu bijgehouden wie een CO-pas heeft aangevraagd (de Centraal Onthaal-pas die mensen toegang verleent tot de nachtopvang), wie verlenging heeft aangevraagd en wie er geen gebruikmaakt van de CO-pas of al eerder een pas heeft gehad. Ook wordt bijgehouden in hoeverre 'de basis op de orde' is op het moment dat iemand verlenging aanvraagt. Voorheen werd daadwerkelijk gebruik, terugkeer en verlenging niet bijgehouden en was er minder zicht op de stand van zaken. Verder zijn er voor het monitoren op casusniveau actietafels ingericht waarbij de gemeente, zorgaanbieders en de Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR) met elkaar in gesprek gaan over complexe casussen om de doorstroom te bevorderen. Er wordt gekeken naar de knelpunten van die casussen en hoe die kunnen worden opgelost.[37] Afgesproken is dat zorgaanbieders iedereen die langer dan zes maanden in de opvang verblijft op de bespreeklijst plaatsen.[38] De actietafels worden door zowel de gemeente als de

32 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 24, 16 juni 2019.

33 Interview ambtenaar.

34 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 24, 16 juni 2019.

35 Gemeente Rotterdam, 'Heel de stad: Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2021-2026', 2020.

36 Interview ambtenaar.

37 Interview ambtenaar.

38 Interview zorgaanbieder en toelichting uit ambtelijk wederhoor.

zorgaanbieders als nuttig gezien, omdat ze zorgen voor korte lijnen tussen de zorgaanbieders en gemeente en het creëren van gerichte oplossingen bevorderen.[39]

De behoeften en ervaringen van dakloze mensen (aanbeveling 1c) moeten in de uitvoering worden meegenomen in de schouwen.[40] Het is onduidelijk hoe vaak de schouwen plaatsvinden en of ze überhaupt worden uitgevoerd. De rekenkamer kan daarom ook niet oordelen in hoeverre de ervaringen en behoeften daadwerkelijk meegenomen worden. De behoeften en ervaringen moeten volgens geïnterviewde ambtenaren ook meegenomen worden in de vraagverhelderingsgesprekken tussen de gemeenten en cliënten (dit zijn de gesprekken die plaatsvinden om een gepast Wmo-arrangement op te stellen) en in structurele overleggen tussen cliëntvertegenwoordigers en voormalig dakloze mensen. De voormalig dakloze mensen moeten in deze gesprekken input kunnen leveren over het systeem van maatschappelijke opvang.[41] De rekenkamer heeft geen zicht op de mate waarin dit in de praktijk gebeurt.

Verder heeft de gemeente wel elke zes weken overleg met cliëntvertegenwoordiging in het MOVERS-overleg (Maatschappelijke Opvang, VERslavingszorg en Straatadvocaten). Tijdens deze overleggen wordt de gemeente geadviseerd over het beleid voor dakloze personen vanuit clientperspectief.

oordeel opvolging
De geamendeerde aanbeveling 1a is niet vastgelegd in beleid. De aanbeveling heeft wel enige doorgang gevonden in de uitvoering. Er zijn afspraken gemaakt en aantoonbare acties uitgevoerd om de kwaliteit van de ondersteuning in de nachtopvang te verbeteren. Er zijn echter geen afspraken gemaakt of acties ondernomen om de continuïteit van kwalitatieve ondersteuning te waarborgen of om warme overdracht in het ondersteuningstraject te verzekeren.

Aanbeveling 1b en 1c zijn volgens het college geland in een beleidsplan en in de Wmo-arrangementen. De rekenkamer concludeert dat de aanbevelingen niet herleidbaar zijn geland en dat alleen de schouwen een directe link hebben met de aanbevelingen. Het is onduidelijk of deze schouwen ook worden uitgevoerd. Er zijn in de uitvoering wel andere acties ondernomen om monitoring op casusniveau te verbeteren, zoals de actietafels. Ambtenaren geven aan dat er ook acties zijn ondernomen om de ervaringen en behoeften van dakloze mensen mee te nemen in de monitoring. Deze acties zijn echter nergens vastgelegd en de rekenkamer heeft ook niet kunnen vaststellen dat deze acties daadwerkelijk worden uitgevoerd.

4-2-2 aanbeveling 2: stimuleer de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang

aanbeveling
Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang. Maak met name de inzet van Housing First mogelijk. Zorg daartoe voor de benodigde huisvesting en intensieve, multidisciplinaire ondersteuning.

39 Interview ambtenaar en interview zorgaanbieder.

40 Interview ambtenaar.

41 Interview ambtenaar.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde in haar rapport dat het aanbod aan tussentijdse passende huisvesting onvoldoende was. Er werd door de gemeente teveel vastgehouden aan het traditionele opvangmodel, waarbij dakloze mensen na de crisis- en nachtopvang eerst in een doorstroomvoorziening (begeleid wonen, beschermd wonen, pension) moeten verblijven voordat zij kunnen uitstromen naar zelfstandige woonruimte. Met alternatieven als Housing First was pas een voorzichtig begin gemaakt.

Het college liet in de bestuurlijke reactie weten de aanbeveling te omarmen. Het college erkende het belang van een zo spoedig mogelijke uitstroom naar zelfstandige huisvesting voor wie dat kan.

stand van zaken opvolging
De aanbeveling heeft volgens het college opvolging gekregen in het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. In dit plan van aanpak staat dat de gemeente Housing First wil 'implementeren' door in 2019 vijfentwintig dakloze mensen te huisvesten en hier in 2020 verder mee te gaan. Ook wil ze met zorgaanbieders en woningcorporaties bekijken wat nodig is voor implementatie van Housing First.

Een andere maatregel gaat over alternatieven voor huisvesting voor jongeren. In het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' schrijft de gemeente in de periode 2020 – 2022 jongerenhuisvesting te willen realiseren. Er wordt niet duidelijk gemaakt om welke soort huisvesting het gaat. In het plan van aanpak verwijst het college de raad voor opvolging van de aanbeveling ook naar maatregelen die betrekking hebben op de doorontwikkeling van de nachtopvang.

In 2019 is het college gestart met een pilot van vijfentwintig Housing First-plekken. In 2021 zijn afspraken gemaakt om dit op te schalen naar vijftig woningen per jaar. Voor de pilot stelden de gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders het convenant 'Housing First Rotterdam' op. Daarin is onder meer de doelgroep gedefinieerd en staan afspraken over (woon)begeleiding, samenwerking, evaluatie en financiering. Vastgestelde werkafspraken tussen de gemeente, corporaties en zorgaanbieders geven vervolgens invulling aan het convenant, bijvoorbeeld rondom overlegstructuren. Het college heeft ervoor gekozen om Housing First in te zetten voor een specifieke groep langdurig dakloze mensen met complexe problematiek, die niet in staat is het reguliere traject te doorlopen. Daarmee is Housing First beperkt in omvang. De gemeente onderzoekt of ze Housing First in de toekomst ook wil inzetten voor mensen met minder zware problematiek.

Naast Housing First heeft de gemeente verschillende alternatieve vormen van opvang gerealiseerd. In tabel 4-2 zijn deze vormen ter illustratie opgenomen. Bij enkele vormen gaat het om aantallen per jaar; dit is in de tabel weergegeven.

tabel 4-2: gerealiseerde alternatieve opvang

alternatieve opvang	doelgroep	aantal plekken	startjaar
Skaeve Huse	veroorzakers van woonoverlast	14	2017[42]
Housing First	langdurig daklozen met complexe problematiek	50 (per jaar)	2019
Project 010	jongeren	35 (per jaar)	2019
Boekholt	jongeren	112	2021
Room First	dakloze mensen met lichte problematiek	30	2021
escalatiewoningen	(dreigend) dakloze mensen die niet in aanmerking komen voor urgentie	25 (per jaar)	2021
Beschermde Tijdelijke Opvang	dakloze mensen met zware GGZ-problematiek	4	2021
Flexwonen	bankslapers	30	2022

bron: interviews ambtenaren.

Van drie alternatieve vormen van huisvesting zijn evaluaties uitgevoerd. Het gaat om Housing First, Project 010 en Room First. Bij Room First gaat het om een eerste evaluatie, omdat de pilot nog loopt.

De evaluatie van Housing First laat zien dat de ervaringen met het project na een jaar "overwegend positief" zijn. De onderzoekers zagen een grote vooruitgang in zelfredzaamheid van de deelnemers. Toch blijft de problematiek van deelnemers "uitdagend".[43]

Voor Project 010 (ondersteuning van dakloze jongeren tussen de 18 en 23 door hen te voorzien van een woning, een netwerk en een budget) is de voornaamste conclusie dat de pilot jongeren op korte termijn een basis geeft, waarmee een lange(re) periode van dakloosheid wordt voorkomen. Op langere termijn biedt het jongeren de mogelijkheid om te werken aan een stabiele situatie.[44]

Uit de eerste evaluatie van Room First blijkt dat de pilot "werkzame elementen" bevat en daarmee een toevoeging is aan de keten maatschappelijke opvang. Van de dakloze mensen die uitstromen uit Room First stroomt een groter deel door naar een eigen woning dan cliënten die uit de nachtopvang uitstromen.[45]

Het college heeft in twee voortgangsbrieven (2020 en 2021) en een eindrapportage (2022) aan de raad gerapporteerd over de aantallen dakloze mensen die via Housing First zijn

42 In 2017, voor het verschijnen van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven', werden de eerste elf woningen geopend. In 2021 zijn daar vier bijgekomen. Gemeente Rotterdam, 'Wonen en zorg kwetsbare Rotterdammers, plan van aanpak 2023', p. 20, juli 2021.

43 OBI, 'Housing First Rotterdam update pilot: 1 jaar na plaatsing, p. 3, 29 juli 2021.

44 OBI, 'Eindrapport Project 010, de jongeren een jaar later', p. 33, december 2022.

45 Bureau HHM, 'Evaluatie pilot Room First', p. 31-32, 3 maart 2022.

gehuisvest.[46] De voortgangsbrieven en eindrapportage gaan op hoofdlijnen in op Project 010. De rapportages gaan nauwelijks in op de andere alternatieven.

oordeel opvolging
Aanbeveling 2 van de rekenkamer is gedeeltelijk concreet en herleidbaar in beleid geland en gedeeltelijk uitgevoerd. Het college heeft verschillende alternatieven voor de reguliere opvang tot stand laten komen en over de uitvoering afspraken gemaakt met partners. Het zijn echter vooral initiatieven die in omvang nog relatief beperkt zijn en ook deels nog een pilot zijn. De opgezette alternatieven zijn daarmee een nuttige aanvulling, maar het grootste deel van de dakloze mensen komt nog steeds terecht in het traditionele opvangmodel. Daarmee gaat de invulling van de aanbeveling minder ver dan de rekenkamer beoogde.

4-2-3 aanbeveling 3: herformuleer criteria voor opvang

aanbeveling
Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang.

a Zorg dat de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken;
b Zorg dat daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding en onderdak.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde dat er voor verschillende groepen beperkingen waren om tot de opvang te worden toegelaten. Geconstateerd werd dat aan dakloze mensen zonder regiobinding geen toegang werd verleend, terwijl dit op grond van de Wmo en landelijke afspraken wel diende te gebeuren. Daarnaast werden dakloze mensen zonder een verslavings-, psychisch of psychosociaal probleem (OGGZ-problematiek) onjuist geïnformeerd over opvangmogelijkheden.[47]

Het college gaf in de bestuurlijke reactie aan deze aanbeveling te omarmen.
Het college zegde toe er op toe te zien dat de opvang van dakloze mensen zonder regiobinding in overeenstemming zou komen met de Wmo en landelijke afspraken over toegang en overdracht. Dakloze mensen zonder OGGZ-problematiek zouden voortaan transparant worden geïnformeerd over mogelijkheden van begeleiding en onderdak.[48]

stand van zaken opvolging
In de bestuurlijke reactie op het rapport liet het college weten een verbetertraject te zijn gestart. Voor beide geconstateerde knelpunten zou de tekst op de website worden aangepast en veranderingen zouden worden doorgevoerd in werkinstructies en interne documentatie.[49] In een collegebrief uit april 2019 stelde het college dat beleidsregels, werkinstructies en procesbeschrijvingen zijn doorgelicht en verbeterd om zo

46 Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 17 november 2020; Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 13 juli 2021; Gemeente Rotterdam, Eindrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.
47 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 17, 2018.
48 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 34, 2018.
49 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 28-29, 2018.

duidelijkheid voor medewerkers over regiobinding te creëren.[50] Een landelijk onderzoek uit 2018 bevestigde dat Rotterdam inderdaad toegang verschafte aan mensen van buiten de regio.[51] Na 2018 is hier geen onderzoek meer naar gedaan.

De informatie op de website van de gemeente is op dit moment in overeenstemming met de toegezegde aanpassingen. Dit geldt zowel voor mensen zonder regiobinding als voor mensen zonder OGGZ-problematiek. In de geldende Rotterdamse beleidsregels voor de Wmo zijn geen eisen gesteld aan regiobinding.[52] Ook een niet-ingezetene (iemand die in een andere gemeente staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen) kan zich in Rotterdam aanmelden. Er is expliciet vermeld dat de gemeente meewerkt aan de afspraken over landelijke toegankelijkheid en overdracht.

oordeel opvolging
De aanbevelingen 3a en 3b zijn concreet en aantoonbaar opgevolgd.

4-2-4 aanbeveling 4: ketenbrede aanpak voor jongeren

aanbeveling
Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in de crisisnachtopvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in waar tekorten zijn ontstaan en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders over het realiseren van huisvesting. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar kwetsbare groepen, zoals jongeren met zware problematiek.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde dat de capaciteit van de crisisnachtopvang voor jongeren tekortschoot. Het tekort aan plaatsen betekende dat de eerste tijdelijke opvang die de gemeente vanuit de Wmo moet bieden, niet gegarandeerd was. Daarnaast concludeerde de rekenkamer dat een deel van de jongeren niet in crisisopvang (de nachtopvang voor jongeren) geplaatst kan worden vanwege zware GGZ-problematiek, een zware verstandelijke beperking of ernstige verslaving, maar dat het onduidelijk was waar deze jongeren wel terecht konden.[53]

In de reactie op het rapport van de rekenkamer gaf het college aan deze aanbeveling te omarmen en voor een deel al te hebben uitgevoerd. Ze stelde reeds inzet te hebben gepleegd om de capaciteit te vergroten en de wachtlijsten te beperken. Ze kondigde een plan van aanpak en een onderzoek gericht op de jongerenketen aan.[54]

50 College van B & W, Brief 'Diverse moties en toezeggingen n.a.v. rekenkamerrapport nachtopvang en voortgangsrapportage Eerder Thuis', 3 april 2019.
51 Trimbos-instituut, 'Praktijktest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018', 2018.
52 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018', art 3.1.7, geraadpleegd op 19 juni 2023.
53 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 17, 2018.
54 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 34-35, 2018.

stand van zaken opvolging
Volgens het college is deze aanbeveling geland in actielijn 3 en 4 van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'.[55] In actielijn 3 van het plan van aanpak staat beschreven dat de gemeente in samenspraak met woningcorporaties, studentenhuisvesters en particuliere investeerders meer woningen en kamers met een huurprijs onder de kwaliteitskortingsgrens wil realiseren voor uitstroom van jongeren uit de opvang.[56] In actielijn 4 staat dat de gemeente een 'time-outaanpak' in de crisisnachtopvang wil hanteren voor moeilijk plaatsbare jongeren, waarbij de gemeente gespecialiseerde hulp en advies wil aantrekken om te beoordelen wat de best mogelijke aanpak en plek voor jongeren is die niet functioneren in de crisisopvang. Daarnaast staat er dat ze 'de regie op de doorstroming' binnen de crisisopvang wil vasthouden en dat ze werkprocessen verder wil verbeteren.[57]

In de uitvoering heeft de gemeente inderdaad met woningcorporaties afspraken gemaakt over de huisvesting van jongeren tot 23 jaar. Corporaties verhuren 75% van hun woningen onder de kwaliteitskortingsgrens (goedkopere woningen tot een huurprijs van € 452,20 in 2023) aan deze doelgroep (waar dakloze jongeren onder vallen).[58]

De gemeente heeft verder ketenbrede werkafspraken gemaakt met zorgaanbieders en Centraal Onthaal Jongeren (COJ). Deze afspraken gaan over informatie-uitwisseling en over verantwoordelijkheden in de keten.

Na publicatie van het rekenkamerrapport zijn ook de subsidiebeschikkingen aangescherpt. Er is expliciet opgenomen dat de zorgaanbieders verantwoordelijk zijn voor het 'op orde brengen van de basis'. Elke acht weken vindt er een ketenoverleg plaats tussen de gemeente, zorgaanbieders en het COJ. Dit zijn strategische gesprekken over wachtlijsten, doorstroom, uitstroom, et cetera. Daarnaast zijn er actietafels waarbij de gemeente samen met zorgaanbieders specifieke casussen bespreekt en knelpunten probeert op te lossen.[59]

De gemeente heeft in werkdocumenten opgenomen dat als een cliënt niet functioneert in de opvang, dit eerst met de gemeente gecommuniceerd moet worden en dat zorgaanbieders daarna pas een beslissing mogen nemen over het verblijf van de cliënt in de opvang.[60] Eerst bepaalden zorgaanbieders zelf wie zij de opvang uitzetten. De gemeente oefent daar nu meer invloed op uit. De zorgaanbieders zien dat de gemeente überhaupt meer invloed uitoefent op de in-, door- en uitstroom in de keten. Zorgaanbieders ervaren dit soms als een gebrek aan vertrouwen in hun expertise.[61]

De gemeente heeft via het registratiesysteem meer zicht gekregen in wie de crisisopvang binnenkomt, wie er uitvalt en waarom. Het registratiesysteem slaat ook ondersteuningsverslagen op, zodat zichtbaar wordt of de ondersteuning op tijd gestart is

55 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 25, 16 juni 2019.

56 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019 – 2023', p. 33, juli 2019.

57 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019 – 2023', p. 40, juli 2019.

58 Interview ambtenaar.

59 Interview ambtenaar.

60 Interview ambtenaar.

61 Interview zorgaanbieder.

en goed verloopt.[62] Er kan met de nieuwe informatie zowel op casusniveau als casusoverstijgend gestuurd worden op doorstroom en uitstroom. De beschikbare informatie heeft geleid tot meer inzicht in de behoefte. Er zijn op basis hiervan nieuwe plekken gecreëerd.[63] Onder andere zijn plekken gecreëerd voor jongeren bij wie wordt gescreend of zij mogelijk klinische opname nodig hebben. Ook zijn er plekken gecreëerd voor jongeren die tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld door zwangerschap. Ten slotte zijn er plekken gecreëerd voor jongeren om te screenen of zij mogelijk een klinische opname nodig hebben (beschermd tijdelijke opvang).[64]

oordeel opvolging
Aanbeveling 4 is navolgbaar geland in beleid in het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Het beleid in dit plan van aanpak is nog maar weinig concreet, maar het is verder uitgewerkt in interne documenten. Er zijn in de uitvoering concrete afspraken gemaakt en acties uitgevoerd. De ketenbrede aanpak is verbeterd en de gemeente heeft meer regie genomen. Het tekort aan plaatsen is inzichtelijk gemaakt en er zijn nieuwe plekken gecreëerd, onder andere voor kwetsbare groepen.

4-2-5 aanbeveling 5: verken uitzonderingen Rotterdamwet

aanbeveling
Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte. Handel naar de uitkomsten.

na amendement
Verken bij de ontwikkeling van het integraal afwegingskader van de Rotterdamwet specifiek hoe belemmeringen voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte, kunnen worden weggenomen.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde dat de zogenoemde 'Rotterdamwet' de uitstroom naar zelfstandige woonruimte bemoeilijkte.[65] Het aanbod aan betaalbare woonruimte is namelijk beperkt en vaak gelegen in gebieden die vallen onder de Rotterdamwet. Om deze reden beval de rekenkamer aan te onderzoeken of uitzonderingen mogelijk zouden zijn. In een aangenomen amendement is de aanbeveling vervolgens aangepast.[66]

In de reactie op het rapport gaf het college aan deze aanbeveling niet over te willen nemen. Uitstroom naar de "meest kwetsbare wijken" die onder de Rotterdamwet vallen, vond het college niet gewenst. In de rest van de stad zou voldoende betaalbare woonruimte beschikbaar zijn. Wel gaf het college aan voor de doelgroep jongeren extra onderzoek naar de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting te willen uitvoeren.[67]

62 Interview ambtenaar.
63 Interview ambtenaar.
64 Interview ambtenaar en aanvullende informatie uit het ambtelijk wederhoor.
65 Officieel is dit de 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek'. Hierin worden eisen gesteld aan toegang tot specifieke gebieden voor woningzoekenden.
66 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 19, 2018.
67 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 35, 2018.

Bij de behandeling van het rapport gaf de wethouder aan de geamendeerde aanbeveling wel te omarmen.

stand van zaken opvolging
Woningcorporaties hebben al jaren afspraken met de gemeente over het beschikbaar stellen van woningen voor mensen die uit de opvang kunnen uitstromen naar zelfstandig wonen. Voor uitstroom uit de opvang kan gebruik worden gemaakt van een speciale route (directe bemiddeling). De toekomstige huurder krijgt dan urgentie en een specifiek contract (huurzorgcontract). Daarbij wordt een vorm van woonbegeleiding geboden door de zorginstelling. De meerderheid (64% in 2021) van de mensen die uitstroomde uit een opvanginstelling maakte gebruik van deze route.[68]

In het collegeakkoord 2018 – 2022 dat na de publicatie van het rekenkamerrapport verscheen, werd aangekondigd dat de 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek' zou worden aangepast. Feitelijk gaat het hierbij niet om een aanpassing van de wet, maar om de vertaling hiervan naar de Rotterdamse verordening. In de actuele 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021' is inderdaad opgenomen dat voor een urgentieverklaring een uitzondering geldt.[69] De inkomenseis uit de 'Rotterdamwet' is dan niet van toepassing. Mensen die met een urgentieverklaring uitstromen uit een opvanginstelling kunnen daardoor ook een woning zoeken in de gebieden die onder de 'Rotterdamwet' vallen.

stand van zaken opvolging
De geamendeerde aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd. De gevraagde verkenning heeft niet plaatsgevonden, omdat de aanpassing in de verordening al direct is doorgevoerd.

4-2-6 aanbeveling 6: versterk de inzet op de preventie bij risicogroepen.

aanbeveling
Versterk de inzet op de preventie van dakloosheid bij risicogroepen.

a Verken met de reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen.
b Zet bij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op de groep mensen die (na aanmelding) daadwerkelijk begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangen.
c Zorg voor coördinatie tussen de wijkteams, de vraagwijzers en de stedelijke loketten bij de ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden aan bankslapers.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde dat de belangrijkste gemeentelijke maatregelen om dakloosheid te voorkomen tot onvoldoende resultaat leidden. Het ontbrak onder meer aan afstemming met penitentiaire inrichtingen over mensen die uitstromen. Ook bereikte het financieel beheer door de Kredietbank Rotterdam de doelgroep te beperkt en boden wijkteams onvoldoende passende en tijdige hulp aan bankslapers.[70]

68 Gemeente Rotterdam, 'Raadsmonitor over het Rotterdamse stelsel van Welzijn, Zorg en Jeugdhulp 2021', juli 2022.
69 Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021, artikel 2.4, geraadpleegd op 20 juni 2023.
70 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 18, 2018.

Het college omarmde in de bestuurlijke reactie deze aanbeveling. Het college erkende het belang van preventie. Ze erkende ook dat de resultaten van de inzet op preventie nog te beperkt waren en dat er noodzaak was voor actie. Het college onderschreef eveneens de deelconclusie dat het bereik van het instrument budgetbeheer in zijn algemeenheid vergroot moest worden. Ten slotte zei ze over bankslapers dat er al belangrijke stappen waren ondernomen, maar dat er nog beter op de coördinatie van wijkteams gestuurd kon worden.[71]

stand van zaken opvolging
De drie deelaanbevelingen worden hieronder los van elkaar behandeld.

ex-gedetineerden
Volgens het college is aanbeveling 6a geland in actielijn 2 van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'.[72] In actielijn 2 is opgenomen dat de gemeente nazorg gaat bieden aan ex-gedetineerden om recidive te voorkomen. De actielijn richt zich op een "persoonsgerichte aanpak", "intensivering en uitbreiding van samenwerking en optimalisering van processen" en "het beter delen, registreren en verwerken van gegevens". De gemeente schrijft daarbij extra aandacht te hebben voor kwetsbare groepen zoals mensen met een licht verstandelijke beperking. In de actielijn zijn een aantal concrete acties opgenomen. De gemeente schrijft dat ze al tijdens detentie wil beginnen met het "op orde brengen van de basis". Ook schrijft ze over verschillende pilots die ze wil draaien om innovatie mogelijk te maken.[73] In 2020 heeft de gemeente het 'Plan van aanpak nazorg detentie 2021 - 2026' gepubliceerd. Hierin is het beleid verder uitgewerkt.[74]

In de uitvoering biedt de gemeente inmiddels "proactief ondersteuning" dat betekent dat de gemeente al tijdens detentie met gedetineerden in gesprek gaat om de hulpvraag in kaart te brengen. Deze wordt in kaart gebracht aan de hand van de 'Bajesbabbel'. Met deze methodiek brengt de gemeente de persoonlijke situatie op verschillende leefgebieden in kaart, waaronder huisvesting. Het initiatief voor de gesprekken komt vanuit de gemeente, maar er is hulp van casusmanagers vanuit de penitentiaire instellingen. De gemeente werkte al samen met drie penitentiaire instellingen. Deze samenwerking is uitgebreid naar tien penitentiaire instellingen. Elke week gaat er iemand van de gemeente langs bij de penitentiaire instellingen. Medewerkers worden hiervoor getraind. De gemeente spreekt nu ongeveer 50 tot 60% van de Rotterdamse gedetineerden in het hele land. Een deel van de groep die de gemeente nu niet spreekt valt onder reclassering.[75] De gemeente wil het percentage gedetineerden dat zij spreekt in de toekomst verder verhogen. Ze heeft hier geen concrete kwantitatieve doelstellingen aan verbonden, maar zegt iedereen die ervoor openstaat te willen spreken.

Betrokken ambtenaren constateren dat de samenwerking met reclassering is verbeterd door de Wet Straffen en Beschermen, die het voor de gemeente en reclassering mogelijk maakt om informatie op casusniveau met elkaar te delen.
Het delen van informatie zorgt voor een warme(re) overdracht. Daarnaast begint

71 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 35-36, 2018.

72 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 25-26, 16 juni 2019.

73 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019–2023', p. 23-24, juli 2019.

74 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak Nazorg detentie 2021-2026', april 2021.

75 Interview ambtenaar.

reclassering al tijdens detentie met het in kaart brengen van de hulpvraag. Ook zetten de penitentiaire instellingen zogenaamde trajectgesprekken op, op het moment dat zowel de gemeente als reclassering bij een casus betrokken zijn.[76] De trajectgesprekken brengen de verschillende partijen bij elkaar om de casus te bespreken en de samenwerking te bevorderen.

De gemeente heeft speciale aandacht besteed aan bepaalde kwetsbare doelgroepen onder ex-gedetineerden. Er is vooral aandacht geweest voor mensen met een licht verstandelijke beperking, omdat dit relatief veel voorkomt bij (ex-)gedetineerden. De 'Bajesbabbel' is voor deze groep visueel en toegankelijk gemaakt. Ook zijn er drie extra levensloop-consulenten aangenomen bij de gemeente die zich specifiek richten op zorgmijdende ex-gedetineerden met een verstandelijke beperking en hen ondersteunen bij de re-integratie in de maatschappij.[77]

huisuitzettingen

Aanbeveling 6b over huisuitzettingen heeft volgens het college opvolging gekregen binnen het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'.[78] Wat betreft preventie van huisuitzettingen was de gemeente van plan om, afhankelijk van de uitkomsten van een onderzoek dat in 2019 zou starten, verbeteringen door te voeren in de keten rond het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen.[79] Omdat deze keten voornamelijk betrekking heeft op corporatiewoningen, wilde de gemeente via gesprekken ook inventariseren op welke manier particuliere huisuitzettingen konden worden voorkomen. Voor de aanpak van schulden verwees het college naar het beleidsplan 'Reset Rotterdam'.[80] Hierin worden maatregelen rondom schuldhulpverlening op hoofdlijnen toegelicht.[81]

In 2019 is het convenant Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH) vernieuwd, dat door alle tien woningcorporaties in Rotterdam is ondertekend. De afspraken zijn geëvalueerd en aangescherpt. Ook is het proces binnen het MPH veranderd. Zo wordt het MPH eerder ingezet.[82] Vanuit woningcorporaties komen meldingen binnen bij de gemeente, die ze uitzet bij het wijkteam. Het wijkteam kan onder meer helpen met doorverwijzing naar de Kredietbank Rotterdam (KBR).[83]

Daarnaast heeft de gemeente maatregelen genomen om de KBR toegankelijker te maken. Het Expertise Team Financiën (ETF) begeleidt cliënten met schuldvraagstukken. Ook helpt het team bij het indienen van aanvragen bij de KBR, waardoor dossiers volledig worden aangeleverd.[84]
Met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening werd vroegsignalering vanaf 2021 een wettelijke taak. In Rotterdam is dit vertaald naar afspraken in het convenant Vroegsignalering, dat door onder meer woningcorporaties en particuliere verhuurders is ondertekend. In mei 2023 hadden 121 particuliere verhuurders het

76 Interview ambtenaar.

77 Interview ambtenaar.

78 College van B en W, collegebrief bij Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers, p. 26, 18 juli 2019.

79 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019 – 2023', p. 48, juli 2019.

80 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019 – 2023', p. 49, juli 2019.

81 Gemeente Rotterdam, 'Reset Rotterdam, op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers', p. 13, maart 2019.

82 De corporatie meldt de huurachterstand bij het MPH bij maximaal drie maanden huurachterstand en/of uiterlijk op het moment van het halen van vonnis ontbinding en huisuitzetting. Interview ambtenaren.

83 Interview ambtenaar.

84 Interview ambtenaar.

convenant ondertekend.[85] In het convenant zijn afspraken gemaakt over vroege registratie van betalingsachterstanden in een digitaal meldpunt.[86] Zo is afgesproken dat verhuurders de huurder bij een huurachterstand van dertig dagen aanmelden bij de gemeente.[87] Het merendeel van de meldingen komt van woningcorporaties. Het aantal meldingen van particuliere verhuurders is lager, terwijl een grote groep Rotterdammers particulier huurt.[88] De nieuwe wettelijke verplichting om huurachterstanden in een vroeg stadium te melden bij de gemeente, zorgt er wel voor dat particuliere verhuurders beter in beeld zijn. Een verhuurder kan namelijk alleen een huurcontract ontbinden als er een melding van huurachterstand is gedaan.[89]

In 2021 startte de gemeente met de pilot 'Voorkom verder van huis', gericht op particuliere huurders. De pilot heeft als doel vijftig huisuitzettingen te voorkomen door middel van 'maatwerkoplossingen' waarbij hulpverleners beschikken over een 'maatwerkbudget'.[90]

De afgelopen jaren is een aanzienlijke daling te constateren van het aantal huisuitzettingen door corporaties vanwege een huurachterstand. Ten tijde van het rekenkamerrapport lag het aantal huisuitzettingen door corporaties op 682 (in 2016). In 2019 was sprake van 196 ontruimingen en in 2022 was dit gedaald naar 53.[91] In één van de voortgangsrapportages over het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' is de gemeenteraad op hoofdlijnen geïnformeerd over het aantal ontruimingen via woningcorporaties. Het college schrijft dat de daling onder meer te maken heeft met de "goede samenwerking met de woningcorporaties via het convenant Meldpunt voorkomen huisuitzettingen".[92]

bankslapers
Aanbeveling 6c over de ondersteuning van bankslapers heeft volgens het college opvolging gekregen binnen het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'.[93]
De gemeente richt zich daarin op het verbeteren van de bepaling van de hulpvraag van bankslapers bij vraagwijzers, wijkteams en stedelijke loketten. Ook noemt het college het verlagen van de drempel voor uitzonderingen op de kostendelersnorm voor verleners van onderdak. Tot slot wil ze onderzoek uitvoeren naar bankslapers, waarna 'het aanbod' aan deze doelgroep kan worden aangepast.[94]

De gemeente heeft in de praktijk verschillende initiatieven genomen. Zo heeft de zogenoemde actietafel bankslapers (al gestart in 2017) een vaste voorzitter gekregen om meer eenduidigheid te creëren.[95] Daarnaast is er een overleg tussen verschillende betrokken loketten van de gemeente, vraagwijzers, vertegenwoordigers van wijkteams

85 Interview ambtenaar.
86 College van B en W en andere ondertekenaars, 'Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering', mei 2023; interview ambtenaren.
87 College van B en W en partners, 'Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering', p. 3, mei 2023.
88 In Rotterdam zijn meer dan duizend particuliere verhuurders. Bron: interview ambtenaar.
89 Interview ambtenaar.
90 Gemeente Rotterdam, 'Eindverslag Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 6, 26 januari 2022.
91 Interview ambtenaar.
92 College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 13 juli 2021.
93 College van B en W, brief 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 26, 18 juli 2019.
94 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 19, juli 2019.
95 Interview ambtenaren.

en een zorgaanbieder dat zich richt op het signaleren van knelpunten in de uitvoering en bespreking van casussen.[96] Ook zijn wijkteammedewerkers opgeleid om een speciale methodiek toe te passen om bankslapers te begeleiden (netwerkactivering van bankslapers).[97] Verder is in 2022 de pilot Flexwonen gestart voor bankslapers die dakloos dreigen te worden (zie ook paragraaf 4-2-2).[98] Dertig woonplekken zijn voor twaalf maanden verhuurd aan zelfredzame bankslapers.

Het aangekondigde onderzoek in het plan van aanpak is inderdaad uitgevoerd. In navolging van dat onderzoeksrapport zijn verschillende acties uitgevoerd, waaronder de ontwikkeling van een 'toolkit' voor bankslapers en hoofdbewoners over financiële gevolgen. Verder is de instroom van bankslapers bij de KBR mogelijk gemaakt, mits de bankslaper een briefadres bij de gemeente heeft.[99] Ook is aandacht besteed aan samenwerking tussen de wijkteams en de gemeentelijke afdeling W&I.[100]

De gemeente is in 2020 gestart met de aanpassing van de kostendelersnorm.[101] Er is een zogenaamde tijdelijke uitzonderingstermijn die ervoor zorgt dat de verlaging van de bijstand niet direct ingaat. Deze tijdelijke vrijstelling is uitgebreid naar zes maanden met eventueel verlenging naar maximaal twaalf maanden.[102] Bovendien vindt daarbij ondersteuning plaats van een wijkteammedewerker. Verder is landelijk in 2023 de wettelijke leeftijdsgrens aangepast van 21 naar 27 jaar. Dit betekent dat huisgenoten pas vanaf 27 jaar meetellen bij het bepalen van de kostendelersnorm. Rotterdam heeft vooruitlopend op het ingaan van deze wetgeving al medio 2022 de verhoogde leeftijdsgrens toegepast.

De gemeente heeft geen volledig zicht op de hoeveelheid bankslapers in Rotterdam. Een gebruikte indicatie is het aantal briefadressen, omdat deze veelal door bankslapers worden gebruikt. Niet alle bankslapers beschikken echter over een briefadres. Naar verwachting is het werkelijke aantal bankslapers hoger. In 'Niet thuis geven' constateerde de rekenkamer dat eind 2017 er 842 lopende briefadressen waren. Eind 2021 waren er 1.264 actieve briefadressen (zie tabel 4-3). Er zijn nog geen recentere cijfers gepubliceerd, maar in een interview met de rekenkamer wordt gesproken over een duidelijke toename van het aantal briefadressen in 2022 en 2023.[103] Het is niet bekend of de toename van het aantal briefadressen iets zegt over het aantal bankslapers. In een interview met de rekenkamer geeft de gemeente aan dat het de afgelopen jaren eenvoudiger is geworden om een briefadres aan te vragen.

96 Interview ambtenaar.

97 De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van netwerkactivering van bankslapers (een zogenoemde resourcemethodiek) . UvA, 'Netwerkactivering bij Rotterdamse bankslapers', juni 2022.

98 College van B en W, 'Eindverslag plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.

99 College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 7, 13 juli 2021.

100 College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 7, 17 november 2020.

101 De kostendelersnorm betekent dat het aantal volwassen huisgenoten meetelt bij het bepalen van de hoogte van de bijstandsuitkering. Hoe meer volwassen personen in een huis wonen, hoe lager de uitkering.

102 College van B en W, 'Eindverslag Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 4, 26 januari 2022.

103 Interview ambtenaar.

tabel 4-3: aantal actieve briefadressen Rotterdam

jaar	aantal
eind 2019	1.346
eind 2020	1.750
eind 2021	1.264

bron: College van B en W, 'Raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp', 2019, 2020 en 2021.

oordeel opvolging
Aanbeveling 6a is geland in beleid. Er zijn daarnaast concrete afspraken gemaakt en acties uitgevoerd om samen met reclassering dakloosheid bij ex-gedetineerden tegen te gaan.

Aanbeveling 6b van de rekenkamer is concreet en navolgbaar in beleid geland. Het college heeft verschillende maatregelen genomen om huisuitzettingen te voorkomen, hierover afspraken gemaakt met partners en deze aantoonbaar uitgevoerd. Het aantal huisuitzettingen vanuit corporatiewoningen is de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. Daarnaast heeft het college breder gekeken naar de aanpak van huisuitzettingen dan de specifieke aanbeveling van de rekenkamer.

Aanbeveling 6c is concreet en navolgbaar opgevolgd in beleid. Het college heeft verschillende maatregelen genomen voor de ondersteuning van bankslapers, onder meer in de coördinatie tussen verschillende partijen en door versterking van het kennisniveau van wijkteams. Ook is de kostendelersnorm aangepast.

4-2-7 aanbeveling 7: verbeter de monitoring van de maatschappelijke opvang

aanbeveling
Verbeter de monitoring van de maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders, wachtlijsten en uitval. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.

toelichting aanbeveling en reactie college
De rekenkamer concludeerde dat de gemeente onvoldoende informatie bijhield over wachtlijsten. Ook hield ze niet systematisch informatie bij over uitval uit de keten. Daardoor ontbrak het aan informatie om een goed beeld te krijgen van de knelpunten en de mate waarin er sprake was van succesvolle uitstroom. Bijna alle rapportages van de gemeente over maatschappelijke opvang bevatten disclaimers over beperkingen in de kwaliteit en de volledigheid. Bovendien trof de rekenkamer regelmatig aanzienlijke verschillen aan in de gepubliceerde analyses.[104]

Het college omarmde deze aanbeveling. Ze zei van mening te zijn dat de monitoring en resultaatsturing op de maatschappelijke opvang verbeterd kon worden en ze zei de

104 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 20, 2018.

aanbeveling als stimulans te zien om de komende periode stevig op verbetering te sturen.[105]

stand van zaken opvolging
In de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' staat dat deze aanbeveling is geland in actielijn 3 van het plan van aanpak en in de 'Raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp.'[106] In actielijn 3 is opgenomen dat er door verbeterde monitoring meer zicht moet komen op de in-, door- en uitstroom binnen de opvang. De gemeente wil de monitoring beter laten aansluiten op het online reserveringssysteem waar de gemeente in samenwerking met zorgaanbieders gebruik van maakt.

In de praktijk wordt inmiddels gebruik gemaakt van een online reserveringssysteem en een registratiesysteem waarin cijfers worden bijgehouden van mensen die een CO-pas aanvragen, mensen die opnieuw een pas of verlenging aanvragen en mensen die toegang hebben gekregen maar hier geen gebruik van maken. Zoals duidelijk werd bij aanbeveling 1, wordt deze informatie door de gemeente en de zorgaanbieders gebruikt om te sturen op casusniveau. De mensen in de nachtopvang zijn hierdoor in beeld en verdwijnen minder snel van de radar.[107] Het vervolg van de ondersteuning na uitstroom uit de eerste opvang wordt niet structureel gemonitord. Uit de interviews die de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat de gemeente de twee systemen probeert te combineren om voortgang te monitoren. Ook blijkt dat het nog "een uitdaging is om de data uit de systemen zodanig te analyseren zodat het ook casusoverstijgend gebruikt kan worden."[108]

Met de raadsmonitor wordt de zorg in brede zin gemonitord. Er zijn in de monitor aparte cijfers over dakloze mensen opgenomen. Er is echter geen informatie opgenomen over de tevredenheid van de tot de keten toegelaten dakloze mensen.
Er is ook geen andere systematiek ontwikkeld om dit in kaart te brengen.

oordeel opvolging
Aanbeveling 7 is navolgbaar opgenomen in het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Het beleid is wel nog weinig concreet. Er is alleen de doelstelling opgenomen dat de monitoring gekoppeld moet worden aan het online registratiesysteem.

In de uitvoering zijn er stappen gemaakt in de monitoring. Er wordt meer informatie verzameld die wordt gebruikt om te sturen op casusniveau. Concrete acties om deze informatie casusoverstijgend voor monitoring te gebruiken zijn niet genomen. Ook beperkt het registratiesysteem zich tot mensen in de nachtopvang. Het biedt geen inzicht in resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders na uitstroom uit de nachtopvang. Ten slotte zijn er geen acties ondernomen om de tevredenheid van dakloze mensen systematisch in beeld te brengen.

105 Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven', p. 36, 2018.

106 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 26, 16 juni 2019.

107 Interview ambtenaar.

108 Interview ambtenaar en interview zorgaanbieder.

4-2-8 motie 'Housing First ook in Rotterdam'

motie

"Draagt het college op:

- om nog dit kalenderjaar afspraken te maken met de corporaties om een contingent woningen beschikbaar te stellen voor Housing First voor het jaar 2019;
- gezien de behoefte aan HF dit contingent uit minimaal 25 woningen te laten bestaan, met de intentie om bij positieve evaluatie dit in de komende jaren te laten groeien;
- een samenwerking op te zetten tussen corporaties, zorgaanbieders en gemeente om de opstart van HF in Rotterdam goed te begeleiden en te evalueren;
- de raad te rapporteren over de contingent afspraken, de opzet van de samenwerking en de uitkomsten van de evaluatie."[109]

stand van zaken opvolging

De motie over Housing First is specifieker dan aanbeveling 2 van de rekenkamer ten aanzien van aantallen, samenwerking met partners en evaluatie. De gemeente is in 2019 de pilot Housing First gestart die huisvesting biedt aan vijfentwintig dakloze mensen (zie paragraaf 4-2-2). In de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers uit 2019 is de raad geïnformeerd over de samenwerking tussen de gemeente en partners.[110] Het college heeft in twee voortgangsbrieven (2020 en 2021) en een eindrapportage (2022) gerapporteerd over de aantallen dakloze mensen die via Housing First zijn gehuisvest.[111] Ook is de raad over de evaluatie van Housing First geïnformeerd.[112]

oordeel opvolging

De motie 'Housing First ook in Rotterdam' is concreet en navolgbaar opgevolgd in beleid en uitvoering van de aanbeveling over alternatieve opvang (zie ook paragraaf 4-2-2).

109 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Housing First ook in Rotterdam', 27 september 2018.

110 Gemeente Rotterdam, brief bij 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', p. 23, 18 juli 2019.

111 Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 17 november 2020; Gemeente Rotterdam, Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 13 juli 2021; Gemeente Rotterdam, Eindrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.

112 College van B en W, 'Afdoeningsvoorstel motie Housing First ook in Rotterdam', 30 maart 2021.

4-2-9 motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid'

motie

"Verzoekt het college:

- in het preventieplan dakloosheid een nieuwe set aan preventieve maatregelen te presenteren waarin in nauwe samenwerking met relevante actoren (Meldpunt Preventie Huisuitzettingen, reclassering, Kredietbank Rotterdam) nieuwe oplossingsrichtingen worden verkend;
- in dit preventieplan maatregelingen op te nemen om de expertise van de wijkteammedewerkers over trajectbegeleiding te verhogen;
- hierover te rapporteren aan de raad. [113]

stand van zaken

De motie vraagt om een preventieplan. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat er geen preventieplan is gemaakt.[114]

De motie is na het verschijnen van de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' wel afgedaan. Er wordt voor de afdoening verwezen naar actielijnen 1 en 5 uit het plan van aanpak. Actielijn 1 richt zich op preventie en vroegsignalering van (O)GGZ-problematiek en licht verstandelijke beperking en op het verbeteren van de aanpak preventie huisuitzettingen, hulp en ondersteuning bankslapers (hier worden wijkteammedewerkers bij betrokken), intensivering aanpak schulden en intensivering nazorg na detentie.[115] Actielijn 5 richt zich op maatschappelijke participatie, dat volgens het college ook bijdraagt aan preventie.[116]

In de uitvoering zijn er afspraken gemaakt en acties ondernomen rondom actielijn 1. Hierover is gerapporteerd onder aanbeveling 6 (zie paragraaf 4-2-6). Actielijn 5 draagt indirect bij aan preventie, maar sluit niet aan op de in de motie genoemde punten. Hier wordt daarom niet verder op ingegaan.

oordeel opvolging

De motie is gedeeltelijk geland in beleid en gedeeltelijk uitgevoerd. Er is geen preventieplan gemaakt en er is ook geen sprake geweest van een verkenning van nieuwe maatregelen of enige vorm van innovatie. Er is wel beleid opgesteld over het nemen van preventieve maatregelen in samenwerking met Meldpunt Preventie Huisuitzettingen, reclassering en de Kredietbank Rotterdam. Ook is er beleid gemaakt over het inzetten van de expertise van wijkteams. Zoals onder aanbeveling 6 (zie paragraaf 4-2-6) is beschreven, zijn er ook afspraken gemaakt en acties ondernomen om dit beleid uit te voeren.

113 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid', 27 september 2018.

114 Interview ambtenaar.

115 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 6, 16 juni 2019.

116 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 6, 16 juni 2019.

4-2-10 motie 'Doorontwikkeling nachtopvang'

motie

"Draagt het college op om een plan op te stellen voor de doorontwikkeling van de nachtopvang, als onderdeel van de doorontwikkeling van de (O)GGZ, en daarin aan te geven welke mogelijkheden het college ziet om:

- nieuwe instrumenten ter voorkoming van dakloosheid te ontwikkelen en daarbij aan te geven hoe bestaande instrumenten ter voorkoming van dakloosheid worden ingezet;
- de ontwikkelingen van kleinschalige woon-zorg initiatieven te stimuleren voor snellere uitstroom uit de crisisopvang en de regiogemeenten daarbij te betrekken;
- meer ervaringsdeskundigen in te zetten om dakloosheid te voorkomen en uitstroom uit de opvang te bevorderen;
- en ervoor te zorgen dat de toekomstige raadsmonitor Welzijn, Zorg en Jeugdhulp informatie bevat over de aanmeldingen bij Centraal Onthaal en cijfers die een goed beeld geven van de in- en uitstroom m.b.t. de nachtopvang." [117]

stand van zaken

De motie is na het verschijnen van de 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' afgedaan. Voor het eerste punt van deze motie verwijst het college in de brief naar de afdoening van de motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid' Voor het tweede punt verwijst het college naar de actielijn 'Huisvesting' in het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. Voor het derde punt verwijst het college naar een nieuwe concept genaamd 'Warm Welkom'. Met dit concept worden nieuwe cliënten binnen de nachtopvang op weg geholpen met een 'warm welkom'. Er wordt voor gezorgd dat duidelijk is wat van hen wordt verwacht in de nachtopvang. Er wordt volgens het college binnen dit concept verkend of cliënten hiervoor ook aan ervaringsdeskundigen gekoppeld kunnen worden.[118] Voor het vierde punt geeft het college aan dat de cijfers in de 'Raadsmonitor welzijn, zorg en jeugdhulp' van 2019 zijn opgenomen.[119]

Er zijn in de uitvoering verschillende acties ondernomen op de vier punten. De acties rondom het eerste punt zijn terug te vinden bij de uitwerking onder de motie 'Versterking preventie dakloosheid' (paragraaf 4-2-9). Het tweede punt is uitgewerkt onder aanbeveling 2 over Housing First (paragraaf 4-2-2). Voor het derde punt (inzet ervaringsdeskundigen) geldt dat de rekenkamer geen zicht heeft hoe het concept 'Warm Welkom' wordt toegepast en functioneert. Het vierde punt (cijfers in raadsmonitor) is gerealiseerd. De rekenkamer constateert dat de gevraagde cijfers inderdaad zijn opgenomen, ook in de raadsmonitoren na 2019.

Wat opvalt is dat deze motie door de titel 'Doorontwikkeling nachtopvang' breder is geïnterpreteerd dan de bedoeling was van de gemeenteraad. Geïnterviewde ambtenaren verwezen bij het bespreken van deze motie vooral naar de genomen maatregelen om meer rust, privacy en menselijkheid in de nachtopvang te brengen.

117 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', 27 september 2018.

118 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 9, 16 juni 2019.

119 College van B en W, 'Collegebrief over Plan van aanpak Kwetsbare Rotterdammers', p. 9, 16 juni 2019.

Voorbeelden zijn het afschaffen van de stapelbedden, het verkleinen van de kamers en het introduceren van bedmeubels en bedbehoud.[120]

oordeel opvolging
Het eerste punt van deze motie is geland in beleid en uitgevoerd. Het tweede punt van deze motie is eveneens geland in beleid en uitgevoerd. Het derde punt is uitgewerkt in een nieuw concept. Het is onbekend of en hoe dit concept functioneert. Het vierde punt is direct overgenomen.

4-3 opvolging samengevat

In de onderstaande tabel is per aanbeveling en per motie samengevat in hoeverre sprake is van opvolging. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen opvolging in het beleid en de daadwerkelijke uitvoering. De tabel is gebaseerd op de gehanteerde normen uit tabel 4-1. Het oordeel is samengevat in drie begrippen: 'ja', 'gedeeltelijk' en 'nee'. Het oordeel 'ja' is gegeven als aan alle relevante normen is voldaan. Van 'gedeeltelijk' is sprake in de situatie dat aan enkele normen wel en enkele normen niet is voldaan. Ook is dit oordeel gebruikt als aan de normen zelf in meerdere gevallen niet volledig is voldaan. Het oordeel 'nee' wordt gebruikt als aan geen van de normen is voldaan.

Het kan ook voorkomen dat de uitvoering van de aanbeveling verdergaand is opgevolgd dan strikt volgens de tekst van de aanbeveling is gevraagd. In dergelijke gevallen is geoordeeld dat aan de norm is voldaan.

tabel 4-4: opvolging aanbevelingen

aanbeveling	geland in beleid	daadwerkelijk uitgevoerd
1 terugdringen van uitval		
a meest passende ondersteuner	nee	gedeeltelijk
b actieve monitoring casusniveau	nee	gedeeltelijk
c zicht houden behoeften daklozen	nee	nee
2 stimuleren alternatieve vormen opvang	gedeeltelijk	gedeeltelijk
3 aanpassing criteria toegang		
a van daklozen zonder regiobinding	ja	ja
b van daklozen zonder OGGZ-problematiek	ja	ja
4 ketenbrede aanpak tekort plaatsen jongeren	ja	ja
5 verken wegnemen belemmeringen Rotterdamwet	ja	ja
6 preventie risicogroepen		
a ex-gedetineerden met reclassering	ja	ja
b huisuitzettingen	ja	ja
c coördinatie ondersteuning bankslapers	ja	ja
7 verbetering monitoring	gedeeltelijk	gedeeltelijk
motie Housing First	ja	ja
motie versterking preventie dakloosheid	gedeeltelijk	gedeeltelijk
motie doorontwikkeling nachtopvang	ja	ja

120 Interview ambtenaar.

De meeste aanbevelingen zijn zowel vertaald in beleid als geheel of gedeeltelijk uitgevoerd. Te zien is dat aanbeveling 2 en 7 gedeeltelijk zijn opgevolgd. Aanbeveling 1 (zowel a, b en c) is als enige niet beleidsmatig opgepakt. Er zijn wel activiteiten uitgevoerd waardoor bij uitvoering twee keer 'gedeeltelijk' staat. Alleen bij aanbeveling 1c heeft zowel geen uitwerking in beleid als uitvoering plaatsgevonden. Van de moties is die over preventie dakloosheid niet volledig uitgevoerd.

5 doorwerking nader bekeken

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal.

- *Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?*

Paragraaf 5-2 schetst eerst een beeld van de mate van doorwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer op vier vormen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden. Vervolgens is in paragraaf 5-3 beschreven welke factoren hierop van invloed zijn geweest.

5-2 opvolging aanbevelingen

In hoofdstuk 2 zijn de vier vormen van opvolging toegelicht: procedurele opvolging, beleidsmatige opvolging, conceptuele doorwerking en agenderende doorwerking. Hieronder worden de uitkomsten, zoals deze in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd, vertaald naar deze vormen.

5-2-1 procedurele opvolging

Het opvolgingsproces start op het moment dat het raadsbesluit is aangenomen. In het raadsbesluit worden de aanbevelingen van het rapport 'Niet thuis geven' overgenomen door de gemeenteraad. Daarbij wordt het college van B en W opgedragen binnen een half jaar te rapporteren over de voortgang.

Deze afspraak is het college min of meer nagekomen. Uiteindelijk heeft de gevraagde rapportage iets meer tijd in beslag genomen en is het na negen maanden als onderdeel van een collegebrief toegezonden. Deze periode is volgens ambtenaren gebruikt om sessies met zorgaanbieders en andere relevante partijen te organiseren, intern aanvullende informatie te verzamelen en onderzoek uit te laten voeren.
De aanbevelingen zijn thematisch verdeeld over teams met ieder een ambtelijk verantwoordelijke.

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn voornamelijk verwerkt in het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. In een brief aan de gemeenteraad in 2019 heeft het college beknopt per aanbeveling vermeld in welk document iedere aanbeveling nader is uitgewerkt.[121] De terugkoppeling heeft niet de vorm van een plan van aanpak zoals in de verordening van de rekenkamer is opgenomen, maar past wel bij het algemener gestelde raadsbesluit ('rapporteren over de voortgang'). Doordat de brief voornamelijk gaat over het nieuwe plan van aanpak is de aandacht voor de aanbevelingen van de rekenkamer vrij beperkt.

Inhoudelijk valt verder op dat de terugkoppeling op veel onderdelen tamelijk nietszeggend is. Er wordt over meerdere aanbevelingen alleen medegedeeld dat het "een

121 College van B en W, brief 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers (2019-2022) en diverse moties en toezeggingen', 18 juli 2019.

plek heeft gekregen" in een actielijn of in een andere beleidsstuk. Wat dit betekent is niet duidelijk. In de beleidsstukken zelf zijn vervolgens de verwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer in meerdere gevallen niet goed herkenbaar. Zo treedt een zekere verwatering op die het inzichtelijk maken van de mate van opvolging bemoeilijkt.

Na publicatie van het genoemde plan van aanpak heeft geen centrale sturing en monitoring meer plaatsgevonden op de realisatie van de aanbevelingen. De insteek van het college is dat de aanbevelingen allemaal zijn geland in beleid en daarmee zijn opgevolgd. Er is geen toetsing geweest of daadwerkelijk opvolging aan aanbevelingen is gegeven.

Betrokkenen binnen en buiten de gemeente hebben ervaren dat zeker in het eerste jaar na het verschijnen van het rapport de aanbevelingen aandacht hebben kregen. Daarna verschilt de mate van aandacht per onderwerp.

Bij een aantal thema's heeft de gemeente langere tijd bevindingen uit het rapport gebruikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbevelingen over de jongerenketen. Intern is een beknopte samenvatting opgesteld met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen over jongeren. Deze is nog met enige regelmaat gebruikt. Een ander voorbeeld is dat bij de aanpak van bankslapers de aanbeveling van de rekenkamer aanleiding was om nadere analyse te doen en onderzoek te laten uitvoeren.

Bij andere aanbevelingen geldt dat de aandacht relatief snel verdween. De inzet van de gemeente ging daarbij uit naar de actielijnen uit het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' en andere beleidsstukken.

5-2-2 beleidsmatige opvolging

Voor de beleidsmatige opvolging is gekeken of de aanbevelingen zijn terechtgekomen in beleidsdocumenten en of er vervolgens daadwerkelijk uitvoering aan is gegeven. Ook is naar de opvolging van moties gekeken.

De landing van aanbevelingen in beleidsstukken laat een wisselend beeld zien (zie paragraaf 4-4 voor de overzichtstabel). Voor vier aanbevelingen (inclusief deelaanbevelingen) geldt dat deze in lijn met de aanbeveling zijn vertaald in beleid. Dit betekent dat deze navolgbaar zijn vastgelegd en dat geconcretiseerd is wat de gemeente gaat doen en dit in lijn is met de bedoeling van de rekenkamer. Het gaat dan om aanbevelingen over het aanpassen van de criteria voor toegang, over een ketenbrede aanpak voor jongeren, over het wegnemen van belemmeringen uit de Rotterdamwet en over preventieve maatregelen voor risicogroepen. Twee aanbevelingen hebben gedeeltelijk een plaats gekregen in beleidsdocumenten.
Dit zijn de aanbevelingen om alternatieve vormen van opvang te stimuleren en de monitoring te verbeteren.

Voor aanbeveling 1 (over terugdringen van uitval) geldt voor alle drie de deelaanbevelingen dat de rekenkamer hier geen herleidbare opvolging van heeft aangetroffen in documenten. Opvallend is dat aanbeveling 1a geamendeerd is aangenomen door de raad, maar in collegestukken wordt geconstateerd dat deze aanbeveling niet is overgenomen. Hierdoor zou dus geen vervolg meer nodig zijn.

De daadwerkelijke uitvoering is getoetst door te kijken of acties aantoonbaar zijn uitgevoerd, of er afspraken met stakeholders zijn gemaakt en of de raad hierover werd geïnformeerd. Over de daadwerkelijke uitvoering is de rekenkamer iets positiever dan over de beleidsmatige landing. Dat komt met name omdat bij aanbeveling 1a en b er wel activiteiten in gang zijn gezet die passen bij de bedoeling van de deel-aanbevelingen. De rekenkamer heeft geen heldere verklaring voor deze doorwerking in de uitvoering zonder de bijbehorende beleidsmatige vertaling.

Bij de andere aanbevelingen is er geen verschil tussen het oordeel over de landing in beleid en over de daadwerkelijke uitvoering. Blijkbaar is een goede landing van een aanbeveling in beleid ook een indicatie voor het vervolgens goed oppakken van de uitvoering.

De drie moties zijn voornamelijk verdere invulling van aanbevelingen van de rekenkamer. Voor twee moties ('Housing First' en 'Doorontwikkeling') geldt dat deze volledig zijn opgevolgd. Het bijzondere van de motie over de doorontwikkeling is dat deze vaak wordt aangehaald als impuls voor aanpassingen ter verbetering van de privacy en het aantal bedden per kamer. De inhoud van de motie is echter anders.

5-2-3 conceptuele doorwerking

De mate waarin conceptuele doorwerking optreedt, is lastiger vast te stellen dan de voorgaande twee vormen. Verandering in kennis en opvattingen dient immers bij betrokkenen zelf plaats te vinden en is daarmee minder goed feitelijk te meten. Via interviews met ambtenaren heeft de rekenkamer hier wel een indruk van gekregen. Uit de gesprekken maakt de rekenkamer op dat deze verandering in beperkte mate is opgetreden. De aanbevelingen die zijn gericht op aanscherpingen van bestaande afspraken of werkprocessen zijn het beste opgevolgd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbevelingen over de criteria voor toegang, afspraken met de reclassering of over huisuitzettingen. Aanbevelingen en moties die veranderingen van meer fundamentelere aard vergen (over het terugdringen van uitval, totstandkoming van alternatieve vormen van opvang en innovatie in preventie) zijn beperkter ingevuld dan de rekenkamer en de gemeenteraad beoogden.

Positieve voorbeelden zijn er ook. Zo zien ambtenaren een kentering in het denken over huisuitzettingen waar zowel het rapport 'Niet thuis geven' als het eerder verschenen 'Hulp buiten bereik' een bijdrage aan hebben geleverd. De rekenkamerrapporten pasten in bredere maatschappelijke verandering van de houding tegenover schulden. Hierin is meer aandacht voor de psychologie achter schulden en het belang deze te voorkomen. Het voorkomen van huisuitzettingen is daar een belangrijk onderdeel van.

Een ander positief voorbeeld is het oppakken van Housing First. De doorwerking trad daarbij zowel op bij de gemeente als bij betrokken zorgaanbieders en woning-corporaties. De aanbeveling van de rekenkamer versterkte de aandacht voor deze methode op ambtelijk en vooral politiek-bestuurlijk niveau. In combinatie met de raadsmotie vergrootte de aanbeveling ook de bereidheid bij andere partijen om Housing First op te pakken. Ook hierbij paste de aanbeveling van de rekenkamer in een landelijke beweging en bijbehorende media-aandacht waarin de goede resultaten die met Housing First in het buitenland werden geboekt werden onderstreept.

5-2-4 agenderende doorwerking

Het onderzochte thema was zeker geen onbekend terrein voor de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur. Het onderzoek heeft dakloosheid daarom niet als nieuw thema geagendeerd. Wel constateren verschillende betrokkenen dat het rapport de urgentie van het aanpakken van knelpunten extra op de kaart heeft gezet. Vanuit dit perspectief is dus wel enigszins sprake van een hernieuwde doorwerking op het agenderende niveau.

Ook van enkele specifiek belichte thema's in de conclusies en aanbevelingen ziet de rekenkamer enige agenderende werking uitgaan. Dit geldt met name voor de aandacht voor Housing First als alternatieve vorm van opvang en voor de specifieke aandacht voor de doelgroep jongeren. Housing First heeft structurele aandacht gekregen en heeft nu een duidelijke eigen plaats verworven. Voor jongeren gold dat zij als doelgroep met hun specifieke knelpunten relatief onderbelicht waren.

5-3 bepalende factoren

Of en in welke mate aanbevelingen uiteindelijk worden opgevolgd, is afhankelijk van diverse factoren. De rekenkamer heeft in de interviews gekeken naar drie categorieën factoren die een rol kunnen spelen bij de opvolging:[122]

- Kwaliteit van het onderzoek. Hieronder verstaat de rekenkamer een breed scala aan factoren die variëren van methodische aspecten tot helderheid van het rapport, onderbouwing van de bevindingen en de mate waarin de bevindingen herkenbaar zijn.
- Interne factoren. Dit gaat om factoren die binnen de ambtelijke organisatie de landing van een onderzoek bepalen. Het gaat dan met name om draagvlak voor het oppakken van vervolgacties en het politiek klimaat.
- Externe factoren. Hieronder verstaat de rekenkamer de beïnvloeding door ontwikkelingen buiten de ambtelijke organisatie. Dat kan gaan om landelijke beleidsontwikkelingen of maatschappelijke trends.

De eerste factor kan de rekenkamer direct zelf beïnvloeden. De andere factoren vallen maar beperkt binnen de invloedsfeer van de rekenkamer. Niettemin is het voor de rekenkamer wel van belang zich bewust te zijn van de invloed van deze factoren.

kwaliteit onderzoek

Een belangrijke factor die in veel interviews is genoemd is de *herkenbaarheid* van de conclusies en aanbevelingen. Voor veel conclusies en aanbevelingen gold dat deze voor betrokken ambtenaren niet als verrassing kwamen, maar wel bijdroegen aan interne en externe bewustwording. "De problemen die de rekenkamer schetste in het rapport waren in beeld, maar kregen zo meer urgentie." In de meeste interviews werd de aandacht die het rapport en de aanbevelingen richtten op specifieke thema's ten aanzien van dakloosheid als positief ervaren.

Een tweede factor is de mate waarin de aanbevelingen *concreet* zijn over de gewenste vervolgactie. De aanbevelingen in het rapport 'Niet thuis geven' verschillen in hoe

122 Dit komt deels overeen met categorieën die zijn onderscheiden in Keulen, S., 'Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek: een empirische zoektocht naar succesfactoren van gebruik', in *Bestuurswetenschappen* 2021 (75) 2. Op basis van literatuurstudie naar factoren die het gebruik van evaluaties verklaren, worden drie categorieën factoren genoemd: evaluatiekwaliteit, context en betrokkenheid van stakeholders bij het onderzoek. De rekenkamer heeft binnen de genoemde categorieën factoren gedestilleerd uit de gehouden interviews.

concreet ze zijn geformuleerd. Een deel van de aanbevelingen gaat heel specifiek over een actie of te bereiken doelgroep ('zet bij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep mensen die na aanmelding begeleiding door de Kredietbank ontvangt'). Andere aanbevelingen zijn bewust wat algemener geformuleerd en meer gericht op een fundamentele verandering ('zet in op een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen voor jongeren (..)'). De meerderheid van de geïnterviewden kan beter uit de voeten met een concreet geformuleerde aanbeveling. Deze geeft richting en helpt zowel intern als met andere partijen nieuwe afspraken te maken. In een aantal gevallen vonden de geïnterviewden de aanbeveling juist te concreet: "Als we de aanbeveling letterlijk hadden opgevolgd dan was de gemeente snel klaar geweest." Dit gold met name voor de aanbeveling over huisuitzettingen.

De rekenkamer constateert dat de concretere aanbevelingen in de praktijk ook beter zijn opgevolgd. Dit hangt waarschijnlijk niet alleen samen met de formulering van de aanbeveling. Gerichte aanbevelingen gaan vooral over aanscherpingen van de bestaande processen en werkwijzen. Deze zijn makkelijker op te pakken dan aanbevelingen die een meer fundamentele verandering in beleidsopvattingen vragen. Dit is ook geconstateerd in de paragraaf over conceptuele doorwerking.

Een derde factor is de *perceptie van de kwaliteit van het onderzoek*. Deze factor is niet veel genoemd in de interviews. Wel is een aantal keer gewezen op de complexiteit van de doelgroep en de ingewikkelde praktijk om hier goed op in te spelen als gemeente. In het rapport wordt het begrip voor deze complexiteit door enkele geïnterviewden wat gemist.

interne factoren
Een belangrijke interne factor is de mate waarin er bij de ambtelijke organisatie *draagvlak* is voor de uitkomsten van het rapport. Uit de gehouden interviews maakt de rekenkamer op dat binnen de ambtelijk organisatie het rekenkameronderzoek veel aandacht kreeg. In de meeste gevallen merken geïnterviewde ambtenaren op dat over de conclusies en aanbevelingen geen discussie was. "Het was evident dat de gemeente met de aanbevelingen aan de slag moest. Er was bestuurlijk draagvlak, maar het werd ook binnen de ambtelijke organisatie als belangrijk ervaren." Een ander noemt de conclusies en aanbevelingen "onomstreden".

Meerdere aanbevelingen gaven betrokkenen "wind in de rug" en werden gezien als een welkome ondersteuning, omdat het knelpunten duidelijk op de kaart zette. Aanbevelingen maakten het vervolgens ook mogelijk meer capaciteit in te zetten of politieke aandacht te vragen voor gewenste verbetering. Bovendien constateren meerdere ambtenaren dat een rapport van de rekenkamer helpt om zowel met andere gemeentelijke clusters als met partners in gesprek te gaan en afspraken te maken. Een geïnterviewde partnerorganisatie merkt op dat een rekenkamerrapport voor de gemeente een andere waarde heeft dan andere onderzoeken. Dit komt door de onafhankelijke positie van de rekenkamer en de politieke aandacht die het rapport genereert.

Een enkele ambtenaar vindt dat de rekenkamer in het rapport te weinig oog had voor de positieve ontwikkelingen. Het grootste deel van de geïnterviewden vindt echter dat er vooral zakelijk naar de aanbevelingen werd gekeken: hoe kan de gemeente er uitvoering aan geven en wie of wat is daarvoor nodig?

Een andere factor is de mate waarin er *politieke aandacht* is voor het onderzoek. Deze aandacht vergroot de urgentie voor de ambtelijke organisatie om aan de slag te gaan

met de aanbevelingen. Meerdere keren is in interviews benadrukt dat het rapport tot meer bewustwording bij de raad en het college heeft geleid en er bestuurlijk draagvlak was met het rapport aan de slag te gaan: "Het onderwerp is echt opnieuw op de kaart gezet door de publicatie."[123] De politieke aandacht vergroot volgens veel ambtenaren bovendien de mogelijkheden veranderingen in gang te zetten.

externe factoren

Ook externe factoren hebben invloed op de mate waarin aanbevelingen worden opgevolgd. De rekenkamer constateert dat een belangrijke factor is of de aanbevelingen *samenvallen met andere landelijke of maatschappelijke trends*. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een maatschappelijke discussie over bepaalde effectieve methodes, landelijke actieplannen of aanpassingen in wetgeving. Voorbeelden zijn de bredere landelijke aandacht voor Housing First, landelijke afspraken over nazorg aan ex-gedetineerden en diverse publicaties over de oorzaken van het ontstaan van schulden. Deze versterkten de gevraagde acties in de aanbevelingen, waardoor deze meer zijn opgevolgd.

Een uitzonderlijke externe factor was het *uitbreken van corona*. In de nachtopvang moesten daardoor in hoog tempo maatregelen worden getroffen om voldoende afstand te kunnen bewaren. De extra inzet leidde tot minder personen op een kamer, meer privacy en investeringen in dagopvang. Ook was sprake van versnelde uitstroom naar een zelfstandige woning. Betrokkenen constateren dat deze inspanningen de kwaliteit van de opvang ten goede zijn gekomen. Corona is daarmee een belangrijke katalysator voor veranderingen in dit onderdeel van de opvangketen geweest. De door corona ingezette veranderingen vonden op andere terreinen plaats dan de thema's waarop de aanbevelingen van de rekenkamer waren gericht.

5-4 samenvatting

De rekenkamer heeft naar vier vormen van opvolging gekeken: procedurele opvolging, beleidsmatige opvolging, conceptuele doorwerking en agenderende doorwerking.

- Procedurele doorwerking (nakomen procesafspraken) heeft min of meer plaatsgevonden. Wel constateert de rekenkamer dat de gekozen vorm het moeilijk maakt voor de raad te volgen hoe aanbevelingen worden opgepakt.
- De beleidsmatige doorwerking (vertaling in beleidsdocumenten en daadwerkelijke uitvoering) laat een enigszins wisselend beeld zien. De meerderheid van de aanbevelingen is volledig opgevolgd, maar een deel is niet geland in beleid of maar gedeeltelijk uitgevoerd.
- Voor conceptuele doorwerking (verandering in kennis en opvattingen) geldt dat dit lastiger feitelijk is vast te stellen. Op basis van het onderzoek heeft de rekenkamer het beeld dat dit beperkt het geval is. De acties naar aanleiding van de aanbevelingen hebben vooral geleid tot aanscherpingen van bestaande afspraken en processen. De aanbevelingen en moties die een fundamentele verandering beoogden zijn beperkter ingevuld dan bedoeld. Wel ziet de rekenkamer ook positieve voorbeelden: bij het voorkomen van huisuitzettingen en bij het oppakken van Housing First.
- Agenderende doorwerking (bewustwording van het belang van het onderwerp) was minder relevant, omdat het thema al op aandacht van raad, college en de ambtelijke organisatie kon rekenen. Wel heeft het rapport van de rekenkamer bijgedragen aan aandacht voor specifieke thema's als Housing First en de doelgroep jongeren.

123 Interview ambtenaar.

De rekenkamer heeft gekeken naar factoren die invloed kunnen hebben op de mate van opvolging van aanbevelingen. Het gaat hierbij om factoren die te scharen zijn onder de kwaliteit van het onderzoek, de interne landing in de ambtelijke organisatie en externe factoren.

- kwaliteit van het onderzoek: factoren die hebben bijgedragen aan het oppakken van aanbevelingen door de ambtelijke organisatie zijn de herkenbaarheid van conclusies en aanbevelingen en de mate waarin aanbevelingen concreet waren over de gewenste vervolgacties. Met aanbevelingen die herkenbaar en concreter waren, konden ambtenaren beter uit de voeten. De concretere aanbevelingen zijn in de praktijk ook beter opgevolgd. Zoals ook bij conceptuele doorwerking is aangegeven, is het lastiger gebleken opvolging te geven aan meer fundamentele aanpassingen en innovaties.
- interne factoren: een belangrijke interne factor is de mate van draagvlak in de ambtelijke organisatie voor de uitkomsten van het onderzoek. Voor de meeste geïnterviewde ambtenaren gold dat er geen discussie was over de conclusies en de noodzaak met aanbevelingen aan de slag te gaan.
- externe factoren: de rekenkamer constateert dat het samenvallen met maatschappelijke discussies, publicaties of landelijke actieplannen de opvolging bevordert.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding
Dit onderzoek richt zich op de opvolging van de aanbevelingen van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven' en de daarbij aangenomen moties. Een opvolgingsonderzoek betekent dat onderzocht wordt wat er feitelijk is gebeurd in beleid en uitvoering na het verschijnen van het rekenkamerrapport en welke factoren van invloed zijn geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de maatschappelijke effecten van de door het college ondernomen acties.

onderzoeksperiode
Het onderzoek is gericht op de periode vanaf het raadsbesluit over het rekenkamerrapport (27 september 2018) tot en met het einde van de looptijd van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' (eind 2022).

afbakening begrip opvolging
De term 'opvolging' is een centraal begrip in dit onderzoek. Dit begrip is multi-interpretabel. In het onderzoek heeft daarom via een literatuurstudie een nadere afbakening plaatsgevonden. Op basis van beschikbare literatuur heeft de rekenkamer vier relevante vormen van opvolging van rekenkameronderzoek onderscheiden: procedurele opvolging, beleidsmatige opvolging, conceptuele doorwerking en agenderende doorwerking. Deze vormen van opvolging zijn te relateren aan de deelvragen van het onderzoek (zie tabel A).

tabel A: vormen van opvolging

vorm van opvolging	plek gekregen binnen
procedurele opvolging	deelvraag 1
beleidsmatige opvolging	deelvraag 2 en 3
conceptuele doorwerking	deelvraag 4
agenderende doorwerking	deelvraag 4

normenkader
De opvolging is beoordeeld aan de hand van een normenkader. Deelvragen 1, 2 en 3 zijn beantwoord aan de hand van de geformuleerde normen. Deelvraag 4 is een beschrijvende vraag waarop geen normen van toepassing zijn. De normen bij deelvraag 1 heeft de rekenkamer gebaseerd op de afspraken in de Verordening Rekenkamer Rotterdam.[124] De normen behorende bij deelvragen 2 en 3 zijn niet gebaseerd op formele afspraken, maar een concretisering van wat logischerwijs van de gemeente verwacht mag worden.

[124] Gemeente Rotterdam, 'Verordening Rekenkamer Rotterdam', p. 4, 18 maart 2021.

Tabel B geeft per deelvraag de gehanteerde normen weer.

tabel B: deelvragen en normen

	deelvraag	normen
1	Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?	• Het college heeft een plan van aanpak opgesteld binnen de door de raad vastgestelde termijn (een half jaar). • Het college heeft periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd over de voortgang van het plan van aanpak. • De aan de gemeenteraad verstrekte informatie is concreet en navolgbaar.
2	In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?	• Het college heeft de aanbevelingen en moties navolgbaar vastgelegd in beleid en geconcretiseerd hoe hieraan invulling wordt gegeven. • Het beleid is lijn met de bedoeling van de aanbevelingen van de rekenkamer.
3	In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties uitgevoerd?	• Het college heeft concrete afspraken gemaakt met stakeholders om de voorgenomen acties tot uitvoering te brengen. • Het college heeft de voorgenomen acties aantoonbaar uitgevoerd of laten uitvoeren. • Het college heeft de raad geïnformeerd over de voortgang op de acties.
4	Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?	Geen normen van toepassing

methoden

De rekenkamer heeft voor het verzamelen van informatie en het vormen van een oordeel uiteindelijk drie methoden gebruikt. Deze methoden zijn hieronder beschreven.

literatuurstudie

De rekenkamer heeft, zoals hierboven vermeld, een literatuurstudie gedaan naar de verschillende vormen van opvolging die relevant zijn voor opvolgingsonderzoek van de rekenkamer.

documentstudie

De rekenkamer heeft gemeentelijke stukken bestudeerd over opvang van en ondersteuning aan dakloze mensen die in de periode van september 2018 tot en met eind 2022 zijn verschenen. Het gaat hierbij om beleidsstukken, plannen van aanpak, voortgangsrapportages en samenwerkingsafspraken met zorgaanbieders en andere partijen. Naast gepubliceerde beleidsstukken zijn ook interne documenten ontvangen.

De documenten zijn gebruikt om zicht te krijgen op de procedurele en beleidsmatige opvolging van de verschillende aanbevelingen en moties. De documenten zijn gecodeerd met behulp van het codeerprogramma Nvivo. De rekenkamer heeft voor elke aanbeveling en motie een code gemaakt en daarna een inhoudelijke analyse gedaan. Hiermee is gekeken naar de inhoud van het beleid, uitgevoerde acties en de aansluiting daarvan op de aanbevelingen en moties.

interviews

De rekenkamer heeft interviews uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de opvolging van de aanbevelingen en moties. De interviews zijn ook gebruikt om zicht te krijgen op

factoren die de mate van opvolging hebben beïnvloed. De rekenkamer heeft zeven interviews uitgevoerd met in totaal zestien ambtenaren. Deze gesprekken waren thematisch ingedeeld op basis van kennis van betrokken ambtenaren over de opvolging van één of meer aanbevelingen. Daarnaast heeft de rekenkamer drie interviews met aanbieders van opvang voor volwassenen en jongeren gehouden.

Na afloop zijn de interviews uitgewerkt in interviewverslagen. Deze zijn ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd.

Voor validatie van de bevindingen uit de interviews heeft de rekenkamer een afsluitend interview met de betrokken beleidscoördinator en afdelingshoofden gehouden. Dit groepsinterview was de best passende variant van de in de onderzoeksopzet genoemde focusgroep.

onderzoeksteam
Het onderzoek is uitgevoerd door:
- Jaap Wils (projectleider);
- Nikki Catlender (onderzoeker);
- Lina Mulder (onderzoeker).

Binnen de rekenkamer heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur (Marjolein van Asselt) over het rapport. Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door andere onderzoekers van de rekenkamer (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

procedure
De opzet van het onderzoek is in april 2023 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 22 augustus 2023 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 15 september voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 10 oktober heeft de rekenkamer de reactie van het college ontvangen. De reactie van het college van B en W is integraal opgenomen in het rapport. Ook is een nawoord van de rekenkamer toegevoegd. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad openbaar.

privacy
Voor de rekenkamer is een goede en zorgvuldige omgang van persoonsgegevens van groot belang. Daarom heeft de rekenkamer in verschillende documenten beschreven hoe er wordt omgegaan met privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het in mei 2023 vastgestelde privacybeleid Rekenkamer Rotterdam is te vinden op https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2023/06/230524-privacybeleid-Rekenkamer-Rotterdam-2023.pdf

Ten behoeve van het onderzoek zijn algemene persoonsgegevens verwerkt van medewerkers van de gemeente en andere organisaties. De gegevens van deze medewerkers zijn beperkt tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens.

bijlage 2 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- College van B en W en andere ondertekenaars, 'Overeenkomst behorende bij het Landelijk Convenant Vroegsignalering', mei 2023.
- College van B en W, 'Afdoeningsvoorstel motie Housing First ook in Rotterdam', 30 maart 2021.
- College van B en W, 'Diverse moties en toezeggingen n.a.v. rekenkamerrapport nachtopvang en voortgangsrapportage Eerder Thuis', 3 april 2019.
- College van B en W, 'Eindverslag Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.
- College van B en W, 'Flexwoningen (Monitor)', 4 mei 2023.
- College van B en W, 'Raadsmonitor Welzijn, Zorg en Jeugdhulp', 2019, 2020, 2021 en 2022.
- College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 13 juli 2021.
- College van B en W, 'Voortgangsrapportage Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 17 november 2020.
- College van B en W, collegebrief bij 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 18 juli 2019.
- College van B en W, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', geraadpleegd op 20 juni 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018', art 3.1.7, geraadpleegd op 19 juni 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Heel de stad: Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2021-2026', 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammer 2019 – 2023', juli 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak Nazorg detentie 2021-2026', april 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Reset Rotterdam, op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers', maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening Rekenkamer Rotterdam', 18 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Wonen en zorg kwetsbare Rotterdammers, plan van aanpak 2023', juli 2021.
- Gemeente Rotterdam, drie zorgaanbieders en vier woningcorporaties, 'Convenant Housing First Rotterdam', 26 september 2019.
- Gemeente Rotterdam, drie zorgaanbieders en vier woningcorporaties, 'Werkafspraken Housing First Rotterdam', januari 2020.
- Gemeente Rotterdam, vijf zorgaanbieders en vier woningbouwcorporaties, 'Convenant Housing First Rotterdam 2.0', juli 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 27 september 2018', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Hef beperkingen Rotterdamwet op', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Wijziging aanbeveling 1a Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven, onderzoek daklozen'', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg', 27 september 2018.

- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Housing First ook in Rotterdam', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, raadsbesluit 'Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven'', 27 september 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, raadsvoorstel 'Rekenkamer rapport opvang', 5 september 2018.
- OBI, 'Eindrapport Project 010, de jongeren een jaar later', december 2022.
- OBI, 'Housing First Rotterdam update pilot: 1 jaar na plaatsing, 29 juli 2021.

overige gebruikte bronnen

- Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg, K. Putters, 'Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering', 2004.
- Bureau HHM, 'Evaluatie pilot Room First', 3 maart 2022.
- Hakvoort, J.L.M. en H. Klaassen, 'Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek', in TPC, 2008/5, p 23-27.
- Keulen, S., 'Doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek: een empirische zoektocht naar succesfactoren van gebruik', in Bestuurswetenschappen 2021 (75) 2.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen', 9 mei 2018.
- Trimbos-instituut, 'Praktijktest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018', 2018.
- UvA, 'Netwerkactivering bij Rotterdamse bankslapers', juni 2022.

bijlage 3 afkortingen

B en W	Burgemeester en Wethouders
(O)GGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
COJ	Centraal Onthaal Jongeren
CO-pas	Centraal Onthaal-pas
ETF	Expertise Team Financiën
KBR	Kredietbank Rotterdam
MPH	Meldpunt Preventie Huisuitzettingen
SUWR	Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond
UvA	Universiteit van Amsterdam
W&I	Werk en Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZOCS	Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 14 juni 2021 is mevrouw dr. ir. Marjolein van Asselt directeur. Zij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.

Rekenkamer Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 · 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf•com, Zuid-Beijerland

fotografie
ERIXPHOTOBOOK.NL
Netty Gallee
Peter Braakmann Photography
Rekenkamer Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
oktober 2023